Die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes

Dr. Anny Hackemann

1930

Breslau

Die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- u. staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Anny Hackemann

aus Kattowitz

1930.

Druck der Buchdruckerei L. Wildner, Sprottau i. Schles.

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter: Geheimer Regierungsrat Professor Dr. Helfritz.

Meinen Eltern!

Disposition

A. Einleitung: Der allgemeine Begriff der Parteifähigkeit.

B. I. Hauptteil: Geschichtlicher Ueberblick über die sogenannten Vorläufer des Reichsstaatsgerichtshofs

1. In der deutschen Bundesakte von 1815 und in dem Bundesschiedsgericht von 1834.
2. In der Frankfurter Reichsverfassung und in der Erfurter Unionsverfassung.
3. In der Reichsverfassung von 1871.
4. Die Einrichtung des Reichsstaatsgerichtshofs nach Art. 108 der Reichsverfassung von Weimar.

II. Hauptteil: Die Zuständigkeit des Reichsstaatsgerichtshofs nach Art. 19 R. V.

1. Bei Streitigkeiten zwischen den Ländern und bei Streitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern.
2. Bei Streitigkeiten innerhalb eines Landes.

III. Hauptteil: Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit

1. In der geschichtlichen Entwicklung.
2. Nach der Weimarer Reichsverfassung.
3. Nach der Praxis.

IV. Hauptteil: Die Parteien der innerstaatlichen Verfassungsstreitigkeiten.

1. In der Geschichte.
2. Die Parteifähigkeit nach der Weimarer Reichsverfassung.
   a. Die Passivlegitimation.
   b. Die Aktivlegitimation.
   c. Das Verhältnis zu den subjektiv-öffentlichen Rechten.
   d. Das Verhältnis zur organschaftlichen Stellung.

V. Hauptteil: Die Parteifähigkeit in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes seit Erlaß der Verfassung

1. Der Landesregierung.
2. Der Volksvertretung.
3. Des preußischen Staatsrates, unter besonderer Berücksichtigung des mecklenburgischen Staatsrates.
4. Der Landtagsfraktionen.
5. Der Gemeinden.
6. Der Religionsgesellschaften.
7. Der Standesvertretungen.
8. Der politischen Parteien.
9. Des einzelnen Staatsbürgers.

C. Schluß: Der Vorschlag der Reichsverfassungsstreitigkeiten.

Literaturverzeichnis

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1929.
Eichhorn: Betrachtungen über die Verfassung des deutschen Bundes, Berlin 1833.
Eiswaldt: Die Staatsgerichtshöfe in den deutschen Ländern und Artikel 19 R. V. Diss. Kiel, 1927.
von Freytagh-Loringhoven: Die Weimarer Reichsverfassung.
Gierke: Die Genossenschaftstheorie.
Gierke: Haftung des Staates und der Gemeinden für Beamte (Verhandlungen des 28. deutschen Juristentags, Berlin 1905).
Giese: Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1920.
Haenel: Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, Leipzig 1892.
Hatschek: Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, 1922.
Hatschek: Deutsches Reichsstaatsrecht, 1923.
Hatschek: Institutionen des deutschen Staatsrechts III.
Helfritz: Allgemeines Staatsrecht.
Helfritz: Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen.
Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reichs, Greifswald 1921.
Jellinek: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1921.
Jellinek: Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder in Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde 1. Abt., 2. Bd. Heft 2, Berlin 1926.
Kratzer: Die bayrische Verfassungsurkunde 1925.
Laband: Deutsches Reichsstaatsrecht, Tübingen 1919.
Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen 1911, 5. Aufl.
Lammers: Das Gesetz über den Staatsgerichtshof, Berlin 1921.
Nipperdey: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung 1929.
Naviasky: Das bayrische Verfassungsrecht, München 1923.
Naviasky: Grundprobleme der Reichsverfassung, Berlin 1928.
Poetzsch-Heffter: Handkommentar zur Reichsverfassung 1928.
Popitz: Der Parteienbegriff im preußischen Verwaltungsstreitverfahren, Diss. Halle, Berlin 1907.
Schmitt: Die Verfassungslehre 1928.
Simons-Lammers: Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich 1929.
Stenographische Berichte über Verhandlungen des Reichstags, Bd. 26.
Stier-Somlo: Handbuch der Rechtswissenschaft VI.
Stier-Somlo: Reichs- und Landesstaatsrecht 1924.
Sydow-Busch: Kommentar zur Zivilprozeßordnung.
Triepel: Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, Tübingen 1923.

Triepel: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit (Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer, Wien 1929).
Verhandlungsprotokolle des 34. deutschen Juristentages Köln, 2. Bd. 1926.
Waldecker: Die Verfassung des Freistaates Preußen, Berlin 1928.
Weismann: Lehrbuch des deutschen Zivilprozeßrechts 1903.
Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung 1922.
Zoepfel: Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, 1863.

Abkürzungen

Arch. Oeff. R.	=	Archiv für Oeffentliches Recht.
D. J. Z.	=	Deutsche Juristenzeitung.
J. W.	=	Juristische Wochenschrift.
R. G. Z.	=	Reichsgerichtsentscheidungen in Zivilsachen.
Pr. Verf.	=	Preußische Verfassungsurkunde vom 30. November 1920.
St. G. H.	=	Staatsgerichtshof.
St. G. H. G.	=	Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921.
Verf. Prot.	=	Bericht und Protokolle des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, Carl Heymann, Verlag 1920.
Verw. Arch.	=	Verwaltungsarchiv.

A. Einleitung.

Zu Beginn der vorliegenden Abhandlung ergibt sich die Notwendigkeit, den Begriff der Parteifähigkeit allgemein darzulegen. Sie schließt die Fähigkeit in sich, aktiv und passiv Subjekt des Prozesses, d. h. Kläger, Beklagter oder Nebenintervenient zu sein [1]). Grundlegend ist sie in § 50 ZPO geregelt: „Parteifähig ist, wer rechtsfähig ist." Somit wird der Begriff „Parteifähigkeit" des Prozeßrechts aus dem Zivilrecht hergeleitet, das dem einzelnen Menschen die Rechtsfähigkeit von der Vollendung der Geburt bis zum Tode zuerkennt. Desgleichen ist die Rechtsfähigkeit den juristischen Personen des privaten oder öffentlichen Rechts zugestanden durch das Bürgerliche Gesetzbuch oder sonstige Reichs- und Landesgesetze, z. B. BGB §§ 21, 22 (Verein), 80 und HGB § 210 (Aktiengesellschaft). Die enge Begrenzung der Parteifähigkeit durch die Rechtsfähigkeit wird bereits durchbrochen, wenn es sich um bestimmte Personenvereinigungen und Vermögensmassen handelt, die zwar keine juristischen Personen sind, aber solchen gleichstehen können, unter der Voraussetzung einer organisierten Vertretung und eines Vermögens, das von dem Vermögen der Beteiligten abgesondert nur bestimmten Interessen dient [2]). Z. B. HGB §§ 124, 125, 129 Abs. 4, ZPO § 736, HGB §§ 161, 320. Das Erfordernis der Rechtsfähigkeit ist hier nicht allgemein gegeben, jedoch ist damit die Parteifähigkeit nicht ausgeschaltet. Somit beginnt die für das Folgende wesentliche Feststellung, daß die Formulierung der Parteifähigkeit sich keineswegs im Prozeßrecht erschöpft. Die ZPO gibt Rechtsfähigen lediglich die Garantie, aktiv und passiv Subjekte eines Prozesses zu sein. Die mangelnde Rechtsfähigkeit macht nur auf dem Gebiete des Privatrechts parteiunfähig; sonst müßte man das öffentlich-rechtliche Streitverfahren, z. B. Verwaltungsstreitverfahren, als parteienlos benennen. Es muß sich hier um eine weitere Auslegung des Parteienbegriffs handeln, da man ihn nicht auf die zivilrechtliche Basis der Rechtsfähigkeit zurückführen kann.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit baut sich vielmehr auf Interessenschutz auf, der in diesem Sinne einen umfassenderen Begriff

---

[1]) Sydow-Busch: Kom. z. § 50 ZPO.
[2]) Weismann: Lehrbuch des deutschen Zivilprozeßrechts, S. 75, 1903.

des Rechtsschutzes darstellen soll. Partei kann derjenige sein, der im Interesse der Träger subjektiver Rechte auftritt. Interessen erfordern aber nicht unbedingt Rechtssubjektivität; Träger von Interessen können durch gemeinsame Interessen vereinigte Personenmehrheiten, einzelne Organe einer juristischen Person sein. Auch den Organen desselben Rechtssubjekts ist der Interessenstreit möglich, z. B. Behörden, hinter denen als Rechtssubjekt der Staat steht, d. h., diese Organe sind keine Rechtssubjekte, sie sind reine Funktionsträger, Werkzeug der Verbandsperson, die durch das Organ unmittelbar handelt. (Nicht wie die Mittelsperson des Stellvertreters nach bürgerlichem Recht.) „Die Rechtssubjektivität des Organs ist abzulehnen, die Handlungen des Organs sind gleich den Handlungen der Verbandsperson“ [1]). Trotzdem kann eine Behörde gegen eine andere das Verwaltungsgericht anrufen. In dem Streit sind die Behörden selbst Parteien, obwohl sie weder Rechtssubjekte darstellen, noch das hinter ihnen stehende Rechtssubjekt Staat oder Gemeinde vertreten. Ihre organschaftliche Stellung gilt hier gleich einer subjektiven Berechtigung. Andernfalls gäbe es keine Parteien im Verwaltungsstreitverfahren, oder es wäre der unmögliche Rechtsstreit gegeben, daß der Staat gleichzeitig Kläger und Beklagter ist [2]). Schultzenstein bezeichnet den „Grundsatz der Unmöglichkeit eines prozessualen Streites mit sich selbst als ebenso selbstverständlich wie allgemein“ [3]).

Demnach muß für das Verwaltungsstreitverfahren ein anderer Begriff der Parteifähigkeit gelten als im Zivilprozeß, der um so weiter zu fassen ist, je mehr er im öffentlichen Recht akut wird. Entsprechend dem Parteibegriff z. B. im Steuer-, Arbeits- und Versicherungsrecht müssen noch bedeutendere Abwandlungen in dem Verfahren vor dem Reichsstaatsgerichtshof gegeben sein, der das Verfassungsrecht zum Gegenstand des Streites hat.

I. Hauptteil.

Dieser durch die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 garantierte Gerichtshof für innergliedstaatliche Friedensbewahrung hat Ursprünge seiner jetzigen Gestaltung im vorigen Jahrhundert bereits gezeitigt. Darum erscheint eine geschichtliche Uebersicht seiner Entwicklung als angebracht.

---

[1]) Helfritz: Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen, S. 29 ff.

[2]) Nach Ansicht von Popitz: Der Parteibegriff im Pr. Verwaltungsstreitverfahren, Diss. Halle, Berlin 1907, S. 40 ff.

[3]) Verwaltungs-Archiv XII, S. 171.

1.

Die ersten Anfänge dieser Entwicklungsreihe sind in den Beratungen auf dem Wiener Kongreß gegeben worden, der die Gestaltung der Bundesakte zum Gegenstande hatte. Man erwog für den betreffenden Artikel der Verfassung, der Anklänge an den Artikel 19 der Reichsverfassung aufweist, die Möglichkeit, neben den Streitigkeiten zwischen den Bundesstaaten auch die innergliedstaatlichen Streitigkeiten zu regeln. Solche Streitigkeiten hätten vorkommen können, da den Bundesstaaten durch Art. 13 der Bundesakte die eigene landständische Verfassungsgebung zugestanden war [1]). Der nachmalige Art. 11 der Bundesakte berücksichtigte aber diese Streitmöglichkeit nicht im Interesse der Selbständigkeit der einzelnen Staaten, denen die Ausgleichung ihrer strittig gewordenen Angelegenheiten selbst überlassen werden sollte. Die Bundesakte gab bei etwa Kritischwerden einer inneren Streitigkeit doch letzten Endes die dem Artikel 48 Abs. 1 R. V. parallele Befugnis des Eingreifens [2]). Aber, nachdem seit der Julirevolution von 1830 das Schutzbedürfnis gegenüber der Landesregierung dringlich geworden war, wurde durch Beschluß der Plenarversammlung des Bundestages vom 30. Oktober 1834 eine neue richterliche Instanz eingeführt unter dem Namen „Bundesschiedsgericht". Dieses Austrägalgericht kannte, wie aus seiner Bezeichnung zu entnehmen ist, keinen Gerichtszwang. Es trat nur in Erscheinung nach der Vereinbarung einer Regierung mit den Landständen, ihre Streitigkeiten davor auszutragen. Nur die Bundesversammlung konnte unter Umständen den Zwang ausüben, daß eine Regierung ihre Landstände vor diese Instanz forderte. Ja, sie behielt sich sogar nach dem Bundesbeschluß von 1842 vor, Beschwerden der Mediatisierten wegen Verletzung ihrer bundesgrundgesetzlichen Rechte durch landesherrliche Verordnungen oder Landesgesetzgebung, je nach Bedürfnis der Sachlage, vor dem Bundesschiedsgericht entscheiden zu lassen [3]). Dieses Schiedsgericht hatte an sich die Aufgabe, „Streitigkeiten in einem Bundesstaate zwischen der Regierung und den Ständen, in den freien Städten zwischen Senaten und verfassungsmäßigen bürgerlichen Behörden derselben, über die Auslegung der Verfassung oder über die Grenzen der bei der Ausübung bestimmter

---

[1]) Eichhorn: Betrachtungen über die Verfassung des deutschen Bundes, Berlin 1833.

[2]) Artikel 25, 26 der deutschen Bundesakte, Art. 19 a. R. V.

[3]) Zoepfel: Deutsches Staatsrecht I, 1863.

Rechte des Regenten den Ständen eingeräumten Mitwirkung schiedsrichterlich zu entscheiden“ [1]), vor Ersuchen an den Bund und nach Erfolglosigkeit aller verfassungsmäßiger und mit den Gesetzen vereinbarlichen Wege zur Beseitigung entstandener Irrungen [2]). So besagte Art. 1 des Bundesbeschlusses.

2.

Die Einrichtung der schiedsrichterlichen Austrägalinstanz wurde aber durch die Jahre 1849/50 hinfällig, in denen der Verfassungsausschuß der Frankfurter Nationalversammlung (entsprechend der Erfurter Unionsverfassung) nach dem Vorbild der Schweiz und der Vereinigten Staaten einen Verfassungsgerichtshof, den Frankfurter Bundestag, schuf, der die Bedeutung der eigentlichen Grundlage für Art. 76, 2. Abs. a. R. V. und Art. 19, Abs. 1 R. V. hat [3]). Anstelle eines bisher schiedsrichterlichen Instituts war jetzt als notwendige Ergänzung der bereits durch Gesetz vom 27. 12. 1848 verkündeten „Grundrechte des deutschen Volkes“, die Zuständigkeit des Reichsgerichts als Verfassungsgerichtshof gegeben. Gemäß § 126 Z. g. der Frankfurter Verfassung, entsprechend § 124 der Erfurter Unionsverfassung:

„Zur Zuständigkeit des Reichsgerichts gehören: Klagen deutscher Staatsbürger wegen Verletzung der durch die Reichsverfassung gewährten Rechte.“

Wohl bestanden noch neben der Zuständigkeit des R. G. inbezug auf die zwischenstaatliche Friedenswahrung schiedsrichterliche Austrägalinstanzen, die aber nur die vertragsmäßigen Schiedsgerichte darstellten, welche den Zug ans Reichsgericht offen ließen [4]),

3.

Diese Austragung innergliedstaatlicher Streitigkeiten vor einem Gericht sollte auch für die Zukunft maßgeblich bleiben.

Im Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung war ein Artikel 70 vorgesehen, der in seiner Fassung identisch mit dem späteren Artikel 76 a. R. V. vom 16. April 1871 war. Dem Bundesrat lag die zwischenstaatliche Friedenswahrung ob. Auf Antrag von Zachariae sollte an dessen Stelle ein Bundesgericht treten (auch im alten Kaiserreich Oesterreich war, als 1867 das R. G. geschaffen wurde, ein Staatsgerichtshof bereits vorgesehen) [5]),

---

[1]) Zoepfel: Deutsches Staatsrecht I, 1863.
[2]) Schmitt: Verfassungslehre 1928.
[3]) Hatschek: Staatsrecht I, 1922.
[4]) Hatschek: Staatsrecht I, 1922.
[5]) Wittmayer: Weimarer Reichsverfassung 1922.

das nur Rechts- und nicht Machtfragen entscheiden sollte, also nicht Fragen, die zur Zuständigkeit des Bundesrats oder eines Bundespräsidiums gehörten [1]). Der Antrag wurde abgelehnt und Art. 76 Abs. 2 a. R. V. bestimmte in seiner gültigen Fassung: „Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, hat auf Anrufen eines Teiles der Bundesrat gütlich auszugleichen oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen". Wohl ist die Formulierung für die zuständige Instanz nicht „Gericht", sondern „Behörde", aber die schiedsrichterliche Beteiligung des Bundesrats in Form der gütlichen Ausgleichung eines Verfassungsstreits besitzt nur die Bedeutung einer Vorläufigkeit der endgültigen Entscheidung durch Reichsgesetz, das materiell einen wirklichen Richterspruch darstellt, wenn auch in Form des Gesetzes [2]). Der Grundstein des Art. 76 Abs. 2 ist in den Jahren 1849/50 durch die Frankfurter und Erfurter Verfassung gelegt worden und nicht in Art. 1 des Bundesbeschlusses von 1834, wie Laband es wahr haben will. Er sieht den Bundesrat als direkten Nachfolger der Austrägalinstanz des alten Bundes an [3]). Seiner Ansicht nach ist ebenso wie vor dem Schiedsgericht des alten Bundes auch nach Art. 76 Abs. 2 eine schiedsrichterlich auszugleichende Verfassungsstreitigkeit nur zwischen der Regierung eines Bundesstaates und ihren „Landständen" gegeben [4]).

4.

Aus Art. 76 Abs. 2 a. R. V. ist Art. 19 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung im wesentlichen hervorgegangen. Eine wichtige Gruppe materiellen Verfassungsrechts umfaßt diejenigen Rechtssätze, die zur Verwirklichung der in der Verfassungsurkunde vom 11. 8. 1919 gegebenen Zusagen nach deren Erlaß geschaffen werden [5]). Aus Art. 13 Abs. 2 R. V. wurde der Staatsgerichtshof (als solcher dem R. G. angegliedert) hergeleitet, der in der Reichsverfassung in Art. 15, 18 Abs. 7, 19, 59, 91, 108, 160, 170 Abs. 2 und 171 Abs. 2 vorausgesetzt ist. Der R. St. G. H. vom 9. Juli 1921 (R. G. Bl. S. 905 und S. 1535) mit den Garantien des Art. 102 R. V. steht außerhalb der sonstigen Gerichtsorganisationen. Er ist ein Verfassungsgerichtshof und dient zur Erledigung von Minister-

---

[1]) Hatschek: Staatsrecht I, 1922.
[2]) Ebenda.
[3]) Laband: Deutsches Reichsstaatsrecht S. 67 ff. Tübingen 1919.
[4]) Ebenda.
[5]) Stier-Somlo: Reichs- und Landesstaatsrecht 1924.

anklagen und zur Entscheidung verfassungsrechtlicher Streitigkeiten [1]). Das Gesetz über den St. G. H. rückt von dem Prinzip ab, das Art. 172 für den vorläufigen St. G. H. vorschreibt, dem nur zur kleineren Hälfte Mitglieder des R. G. angehören und von dem Prinzip, einen Parlamentsausschuß mit der Aufgabe der Staatsgerichtsbarkeit zu betrauen, wie es im neuen Oesterreich, kurz nach der Revolution, nach den Grundsätzen des englischen Oberhauses der Fall war. Die heute in Oesterreich bestehende Einrichtung erteilt die Mitgliedschaft zum St. G. H. den Mitgliedern der Reichsregierung, des Reichstags, des Reichsrats, des Reichswirtschaftsrats, ja selbst den Mitgliedern einer Landesregierung, eines Landtags oder Staatsrats [2]). Die Einrichtung des St. G. H., beeinflußt von den älteren Vorbildern der Schweiz, der Vereinigten Staaten, der Frankfurter Verfassung, stellt in seiner Bedeutung eine richterliche Reichsaufsicht nach Art. 19 R. V. (zu entnehmen aus dem Art. 13 Abs. 2 und 15 Abs. 3 R. V.) dar, anstelle des Bundesrats der Bismarckschen Verfassung [3]). Die richterliche Reichsaufsicht des Art. 13 Abs. 2 R. V. ist zur Wahrung der Staatenrechte geschaffen worden. „Sie stammt aus den Verhandlungen des Staatenausschusses. Beabsichtigt ist die Stabilisierung eines Rechtsschutzes für die Länder“ [4]). Die Reichsaufsicht nach Art. 15 Abs. 3 besagt: „Man will offenbar auch dem föderalistischen Prinzip zu Liebe keine unmittelbare Zwangsgewalt des Reiches. Daher hat man die richterliche Entscheidung neu eingeführt“ [5]). Einen weiteren Aufschluß über die Motive der Errichtung des St. G. H. geben die Materialien der R. V. nicht.

Aus der Darlegung der Entstehungsgeschichte und der äußeren Einrichtung des R. St. G. H. ergibt sich die Frage, die zunächst von Interesse ist: Nach den Fällen der Zuständigkeit des R. St. G. H. gemäß Art. 19 R. V.

II. Hauptteil.

1.

Die alte Reichsverfassung sprach ausdrücklich nur von Verfassungsstreitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten und innerhalb eines Gliedstaates auf „Anrufen eines Teiles“. Die Zuständigkeit des Bundesrats erstreckte sich also darauf:

---

[1]) Nipperdey: Grundrechte und Pflichten der Reichsverfassung 1929.
[2]) Wittmayer: Weimarer Reichsverfassung 1922.
[3]) Hatschek: Staatsrecht I, 1922.
[4]) Mitberichterstatter Dr. Quarck: Verf. Prot. S. 38.
[5]) Berichterstatter Dr. Kahl: Verf. Prot. S. 84.

1. Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, sofern diese nicht privatrechtlicher Natur und daher von kompetenten Gerichten zu entscheiden sind,
2. Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist,

gütlich auszugleichen. Andernfalls war der Weg der Reichsgesetzgebung gegeben [1]). Art. 19 R. V. weist gegenüber dem Art. 76 a. R. V. fast nur formelle Aenderungen auf. Die Unterscheidung wird eigentlich nur bedeutsam in der Hinzufügung eines dritten Streitfalles, für den der R. St. G. H. nach Art. 19 kompetent sein soll: Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen dem Reiche und den Ländern nach dem Vorbild der Frankfurter und Erfurter Verfassung §§ 126 ff., 134 ff. [2]). Diese Art Streitigkeiten werden außer im Art. 19 als Generalklausel noch im Art. 13 Abs. 2 (hier sind auch bloße Zweifel, nicht nur öffentlich-rechtliche Streitigkeiten berücksichtigt) und Art. 15 Abs. 3 besonders behandelt [3]). Der damit begonnene Ausbau des Rechtsstaatsgedankens ist aber in den Anfängen stecken geblieben, da für Verfassungsstreitigkeiten im Reiche, die sich zwischen den obersten Reichsorganen abspielen könnten, die Zuständigkeit des R. St. G. H. nicht gegeben ist. Die alte Reichsverfassung sah diejenige Instanz, die mögliche Streitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern entscheiden sollte, nicht ausdrücklich vor. Weder die Materialien noch die Reden von Zachariae und Wächter über ein Bundesgericht geben Aufschluß. Der Bundesrat wurde auch hier für das geeignete Vermittlungsorgan gehalten [4]). Triepel weist übrigens darauf hin, daß Preußen mit Bezug auf seine Politik von 1806/1850 die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern beantragt hat, nachdem sich die Sachlage insoweit geändert hatte, daß Preußen für sich selbst und andere Gliedstaaten ein Interesse daran haben mußte, diesen Rechtsschutz zu sichern [5]).

Anstelle des Bundesrats steht heute nicht dessen Nachfolger, der Reichsrat, sondern gemäß Art. 108 R. V. der R. St. G. H.,

---

[1]) Anschütz: Kom. z. Art. 19 R. V. 1929.
[2]) Poetzsch-Heffter: Handkom. z. R. V. 1928.
[3]) Mit dem Unterschied, daß Art. 15 Abs. 3 dieselbe Instanz wie Art. 19 beruft, aber Art. 13 Abs. 2 die Zuständigkeit von Reichsgericht und Reichsfinanzhof begründet hat.
[4]) Verf. Prot. Dr. Kahl, S. 409 ff.
[5]) Triepel: Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, S. 115 ff.

die materiellrechtliche Bedeutung völkerrechtlicher Beilegung von Staatenstreitigkeiten hat er nicht. Es ist also für deutsche Einzelstaaten die Einrichtung eines völkerrechtlichen Forums anstelle des St. G. H. unzulässig, z. B. die Anrufung des Haager Schiedshofs [1]). Das völkerrechtliche Verfahren ist zugunsten des St. G. H. durch Art. 19 R. V. ausgeschaltet. Die Zuständigkeit des St. G. H. nach Art. 19 Abs. 1 ist die eines reichsverfassungsmäßig angeordneten Gerichts. Darum ist seine vollkommene Ausschaltung durch schiedsrichterliche Verträge der Gliedstaaten unmöglich. Er stellt eine richterliche Instanz kraft Staatsrechts dar. Es müssen Verfassungsstreitigkeiten zwischen staatlichen Gebilden vorliegen, zwischen einzelnen deutschen Ländern oder dem Reiche und einem Gliedstaate, die nicht privatrechtlicher Art sind, z. B. die Streitigkeiten zwischen Sachsen und Preußen über die Berlin-Dresdner Eisenbahn [2]). Voraussetzung in einem Streitverhältnis zwischen einzelnen Staaten bedeutet, daß sie als Interessenten Verletzungen in ihren publizistischen Vermögensansprüchen oder in anderen Hoheitsrechten geltend machen, wo hingegen es sich bei verfassungsrechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Reich und einem Lande meist um den Hauptfall des Streites, über den Erlaß von Rechtsnormen seitens der Einzelstaaten handelt. Hier ist ein Zusammenhang mit Art. 13 gegeben [3]).

2.

Den Zuständigkeiten des St. G. H. für die beiden Fälle, bei denen einerseits Land und Land, andererseits Reich und Land in Verfassungsstreitigkeiten verwickelt sind, ist ein dritter Fall gegenüberzustellen, der besonderes Interesse für die vorliegende Abhandlung erheischt: Streitigkeiten innerhalb eines Landes. Diese in Art. 76 a. R. V. begründete Zuständigkeit hat rein subsidiäre Bedeutung, d. h. der R. St. G. H. tritt erst für den Fall in Erscheinung, wenn in dem betreffenden Einzelstaat nicht ein anderer Gerichtshof des Reichs kompetent zur Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten ist, wie heute solche z. B. in Bayern, Thüringen, Oldenburg [4]) bestehen. Hier ist eine Streitfrage erwähnenswert,

---

[1]) Hatschek: Staatsrecht 1923. Uebereinstimmend mit Art. 44 des 1. Haager Abkommens, daß zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle nur die „Vertragsmächte" (also nur das deutsche Reich) Schiedsrichter für die Liste des Haager Schiedshofs ernennen können, nicht aber die deutschen Einzelstaaten.

[2]) Hatschek: Staatsrecht 1923.

[3]) Verf. Prot. Dr. Kahl, S. 409.

[4]) Emig: Arch. f. Oeff. R. 14, S. 68 ff.

die Emig veröffentlichte, die über die Zuständigkeit des R. St. G. H. in bayrischen Verfassungsstreitigkeiten entstand. § 2 Abs. 3 des Staatsgerichtshofgesetzes besagt: „Der Staatsgerichtshof ist zuständig zur Entscheidung über Verfassungsstreitigkeiten zwischen Landtag und Regierung“ (§ 70 Abs. 1 V. U., Art. 19 R. V.). Im Gegensatz zu Kratzer [1]), der keinen verfassungsgerichtlichen Schutz für gegeben sieht, wenn sich nicht der gesamte Landtag und die Regierung als Parteien gegenüberstehen, fordern Naviasky [2]) nnd Hatschek [3]) die Zuständigkeit des R. St. G. H., wenn eine Verfassungsstreitigkeit nach Art. 19 vorliegt in Form der Nichtzulassung eines Vorschlags zum Volksbegehren von der Minderheit von tausend Stimmberechtigten, um auch dieser den Schutz zu gewähren, für den der L. St. G. H. Bayerns nicht kompetent ist. Soweit die Zuständigkeitsbefugnisse des L. St. G. H. reichen, ist der R. St. G. H. ausgeschaltet. Darüber hinaus ist aber die Berechtigung gegeben, ihn anzurufen. Der Staatsgerichtshof muß rechtlich, verfahrensgemäß und in seiner Einrichtung als solcher gestaltet sein, unabhängig gegenüber Regierung und Volksvertretung [4]). Das materielle Verfassungsrecht eines Landes kann darum die Zuständigkeit des R. St. G. H. nur dann ausschalten, wenn ihre Instanz eine gerichtliche Behörde darstellt. Das Gericht braucht nicht im Lande zu bestehen, es genügt, wenn es für das Land zuständig gemacht ist, z. B. das R. G. als Instanz zur Entscheidung von Streitfragen zwischen Senat und Bürgerschaft in Hamburg (Reichsgesetz vom 14. März 1881, R. G. Bl. S. 37) [5]).

Bei der weiteren Erforschung der Zuständigkeitsmöglichkeiten des St. G. H. scheiden in dieser Abhandlung die Fälle der §§ 2 bis 15 des Gesetzes über den St. G. H. aus, also diejenigen Fälle, in denen der St. G. H., gebildet beim R. G., gemäß Art. 59 R. V. als Straf- und Disziplinargericht zur Erledigung der sogenannten Ministeranklagen tätig wird. Ein Teil der Zuständigkeit des R. St. G. H. wird dem zukünftigen Reichsverwaltungsgericht zugeordnet werden, dessen gesetzgeberische Vorbereitung seit 1920 im Gange ist. Diese Zuständigkeit wird sich u. a. auf den Schutz der reichsverfassungsmäßigen Grundrechte erstrecken, da hier die entsprechenden Rechtsschutzeinrichtungen dringend er-

---

[1]) Bayrische Verfassungsurkunde 1925 S. 312.
[2]) Bayrisches Verfassungsrecht 1923 S. 467.
[3]) Institutionen des deutschen Staatsrechts III.
[4]) Anschütz: Kom. z. Art. 19 R. V. 1929.
[5]) Stier-Somlo: Reichs- und Landesstaatsrecht I.

forderlich sind und nicht allein dem R. St. G. H. überlassen werden können [1]).

Der deutsche Juristentag von 1924 in Heidelberg und noch ausdrücklicher der von 1926 in Köln gaben Vorschläge der Erweiterung der Zuständigkeit des R. St. G. H., formuliert in der Frage: „Empfiehlt es sich, die Zuständigkeit des R. St. G. H. auf andere als die im Art. 19 Abs. 1 R. V. bezeichneten Verfassungsstreitigkeiten auszudehnen?“ [2]) d. h. auf Streitigkeiten innerhalb des Reiches, neben Streitigkeiten innerhalb eines Landes. Das Ergebnis lautete: „Der Juristentag erachtet es für notwendig, die im Art. 19 R. V. vorgesehene Zuständigkeit des R. St. G. H. auf Reichsverfassungsstreitigkeiten auszudehnen“ [3]). Dieser Vorschlag der Ausdehnung der Staatsgerichtshofkompetenz für die Auslegung des Reichsverfassungsrechts würde in seiner Verwirklichung evtl. auch die Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit vollständig ausschalten, wenn dem St. G. H. die Entscheidung aller reichsverfassungsrechtlichen Fragen übertragen würde.

III. Hauptteil.

1.

Der hier interessierende Teil des Abs. 1 des Art. 19 R. V. lautet: „Ueber Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht, . . . entscheidet auf Antrag eines der streitenden Teile der St. G. H. für das deutsche Reich, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reiches zuständig ist.“ Nachdem im Vorhergehenden auf die Kompetenzen des R. St. G. H. eingegangen worden ist, erscheint jetzt zunächst eine Darlegung des Begriffes „Verfassungsstreitigkeit“ notwendig und auch insofern grundlegend, als aus ihrer Begriffsbestimmung hergeleitet werden kann, wer in Verfassungsstreitigkeiten verwickelt sein kann — als Ueberleitung zu der demnächst zu entwickelnden Antwort auf die Frage, wer bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes Parteifähigkeit vor dem R. St. G. H. besitzt. Denn das zugrunde liegende Problem, wer „streitender Teil“ sein kann bei innerstaatlichen Streitigkeiten, ist eng verbunden mit demjenigen, wann eine Verfassungsstreitigkeit vorliegt, oder genauer, wann eine Verfassungsstreitigkeit möglich ist. Es sind hier historische Grundlagen zu prüfen, in erster Linie der Bundes-

---

[1]) Naviasky: Grundprobleme der Reichsverfassung S. 100, 1928.
[2]) Verhandlungen des 34. deutschen Juristentages Köln, 2. Bd. 1926.
[3]) Ebenda.

beschluß vom 30. Oktober 1834, der in Art. 1 besagte, daß die Bundesmitglieder sich für den Fall verpflichten, daß in einem Gliedstaate „zwischen der Regierung und den Ständen über die Auslegung der Verfassung oder über die Grenzen der bei Ausübung bestimmter Rechte des Regenten den Ständen eingeräumten Mitwirkung — namentlich durch Verweigerung der zur Führung einer den Bundespflichten in der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel — Irrungen entstehen und alle verfassungsmäßigen und mit den Gesetzen vereinbarlichen Wege" erfolglos eingeschlagen sind, die Entscheidung solcher Streitigkeiten durch den Schiedsrichter zu veranlassen, ehe sie die Dazwischenkunft des Bundes nachsuchen [1]). Es ist hier von einer Streitigkeit zwischen den Landesherren und den Ständen, die ständige Korporationen in einer Reihe von Staaten darstellten, die Rede, dessen Gegenstand die Abgrenzung der gegenseitigen Rechte war. Der Begriff der echten Verfassungsstreitigkeit scheint in dieser Bestimmung nicht gegeben, insbesondere nicht ihre eigentliche Grundlage für Art. 76 Abs. 2 a. R. V. und Art. 19 Abs. 1 R. V. Anderer Meinung ist Laband, der die Verfassungsstreitigkeit auf Grund seiner staatsrechtlichen Theorie nach den nur möglichen Streitteilen: Regierung einerseits und „Landstände" andererseits, bestimmt und als gegeben in der alten Reichsverfassung ansieht [2]). Dies bedeutet meiner Ansicht nach eine Verkennung der Weiterentwicklung der Rechtsanschauungen, die der neue Konstitutionalismus der deutschen Einzelstaaten mit stets wechselnden Volksvertretungen und kurzen Wahlperioden mit sich brachte und somit einen neuen Begriff der Verfassungsstreitigkeit zwischen Regierung und Volksvertretung über die Auslegung der Landesverfassung und nicht allein zwischen diesen beiden Parteien. Die Streitmöglichkeiten zwischen Landesherren und Ständen erweiterten sich im Laufe der Zeit zu Streiten zwischen Landesherrn und Staatsbürger eines Einzelstaates wegen behaupteten Verfassungsbruches. Dies ist auch aus der Praxis des Reichstags von 1866/73 ersichtlich, die im Sinne von Art. 76 Abs. 2 a. R. V. Verfassungsstreitigkeiten zwischen Landesherrn und anderen Parteien, die nicht Volksvertretung waren, z. B. Gemeindevertretungen, Privaten, für zulässig erklärte [3]). Der eigentliche Anknüpfungs-

---

[1]) Schmitt: Verfassungslehre 1928.
[2]) Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Tübingen 1911, 5. Aufl.
[3]) Hatschek: Staatsrecht I, 1922.

punkt für Art. 76 Abs. 2 a. R. V. entsprechend Art. 19 R. V. ist nicht in den Beschlüssen des alten Bundes (denn es liegt kein direkter Uebergang von der bundesrechtlichen zur reichsrechtlichen Regelung vor), sondern in der Verfassungsform der Frankfurter und Erfurter Verfassung zu suchen, die bereits mehr als lediglich eine Streitmöglichkeit zwischen den konstanten Trägern der Verfassung, Fürst und Ständen, (die beide als vertragschließende, selbständige Rechtssubjekte allein nur von der Verfassung betroffen wurden) über Auslegung und Handhabung der Verfassungsbestimmungen angab. Bereits vor Auflösung der ständischen Verfassung sagte die Frankfurter Verfassung in Art. 1 § 126 e und f und wörtlich dasselbe die Erfurter Unionsverfassung in § 124 e und f: „Zur Zuständigkeit des R. G. gehören: e. Streitigkeiten zwischen der Regierung und deren Volksvertretung über die Gültigkeit oder Auslegung der Landesverfassung, f. Klagen der Angehörigen eines Einzelstaates gegen die Regierung desselben wegen Aufhebung oder verfassungswidriger Veränderung der Landesverfassung — " [1]). Gemeinsam mit Art. 126 g der Frankfurter Verfassung, der den deutschen Staatsbürgern den Schutz der durch die Reichsverfassung gewährleisteten Rechte ausspricht, gibt die Verfassung der Paulskirche in großangelegter Art die eindeutige Begriffsbestimmung der Verfassungsstreitigkeiten. Immerhin waren die Grenzen einer Verfassungsstreitigkeit in Art. 76 Abs. 2 a. R. V. verhältnismäßig eng gezogen, fast ausnahmslos nur zwischen der Regierung und der Volksvertretung über die Auslegung und Handhabung der Verfassung. Vielleicht ist diese Begrenzung der Streitigkeiten nach den zwei möglichen Parteien auf eine gewisse Abhängigkeit von der Natur der Verfassung in ihren Anfängen, trotz des konstitutionellen Regimes der Einzelstaaten zurückzuführen. Der Streit zwischen Regierung und Volksvertretung bezog sich fast ausschließlich nur auf die Auslegung der Verfassungsurkunde. Art. 19 R. V. hat sich verhältnismäßig eng an Art. 76 Abs. 2 a. R. V. angeschlossen, die Einrichtung zur Erledigung solcher Streitigkeiten ist also nicht neu, gleicherweise bleibt, wie in Art. 76 Abs. 2, in Art. 19 Abs. 1 das Problem der Verfassungsstreitigkeit und der streitenden Teile ungelöst — mit dem Unterschied, daß auf Grund der tiefgreifenden Umgestaltung der Reichsverfassung der Art. 19 eine weitere Auslegung als Art. 76 a. R. V. erfahren muß.

---

[1]) Hatschek: Staatsrecht I, 1922.

2.

Art. 19 R. V. betrifft lediglich Landesverfassungsstreitigkeiten, es ist hier von dem bereits erwähnten Vorschlag des 34. Kölner Juristentages abzusehen, der Art. 19 auf Reichsverfassungsstreitigkeiten ausdehnen will. Landesverfassungen sehen ihr Vorbild in der Reichsverfassung, gehen zum mindesten analoge Wege. Verfassung eines Staates bedeutet Staatsgrundgesetz, die in einer Urkunde von den Gesetzgebern festgelegte rechtliche Struktur eines staatlichen Gebildes. Zur Auslegung des Begriffes „Verfassungsstreitigkeit" gehört hierher selbstverständlich nicht die Gesamtheit aller sich auf die Verfassung berufenden Rechtsnormen von Gesetzen, die den Rechtsweg im erforderlichen Falle vor entsprechenden Gerichten oder Behörden, aber nicht vor dem St. G. H. eröffnen. Der Gegenstand der Verfassungsstreitigkeit setzt den Begriff der Verfassung nicht formell, d. h., allein die Verfassungsurkunde, sondern materiell voraus, das bedeutet, Verfassungsrecht innerhalb und außerhalb der Urkunde [1]). Art. 19 spricht ausdrücklich von „Verfassungsstreitigkeiten", das sind Streitigkeiten über die Verfassung, nicht über das Verfassungsrecht, also nicht bloß über Sätze der Verfassungsurkunde [2]). Streitgegenstand kann das gesamte materielle Landesverfassungsrecht [3]) sein, d. h. Streitigkeiten über Auslegung und Handhabung der Bestimmung einer Landesverfassungsurkunde, gleichgültig, ob es sich um gesetztes oder Gewohnheitsrecht handelt und wer innerhalb des Landes als Partei auftritt. Der St. G. H. hat die Aufgabe, die Richtigkeit der Anwendung verfassungsurkundlicher Gesetze zu prüfen, unter Voraussetzung der Erfüllung formeller Zuständigkeit, d. h., daß das materielle Verfassungsrecht des Landes keine richterliche Behörde zur Erledigung solcher Streitigkeiten aufweist und auch kein anderer Gerichtshof des Reiches zuständig ist. Art. 19 ist zum Schutze gegen einen Machtfaktor im Staate geschaffen worden und tritt in Erscheinung, wenn es sich um ein konkretes Vorkommnis, das sich auf geltend gemachtes und bestrittenes Recht bezieht, handelt, und nicht z. B. um eine beabsichtigte Verfassungsänderung [4]), Reformwünsche oder abstrakte

---

[1]) Stier-Somlo: Handbuch der Rechtswissenschaft VI, S. 395.

[2]) Anschütz: Reichsverfassung S. 106, Poetzsch: Reichsverfassung S. 156.

[3]) Anders Poetzsch-Heffter im Handkom. der Reichsverfassung 1928, S. 157, der auf Grund der Art. 17, 37, 38, 39 R. V. einen Streit über einen Satz der Reichsverfassung auch als Verfassungsstreit ansieht; desgl. Stier-Somlo in Hdw. Bch. d. Rechtswiss. VI, S. 395.

[4]) Stier-Somlo: Landes- und Staatsrecht 1924.

Rechtsfragen [1]). „Streitigkeit" bedeutet hier eine Gegensätzlichkeit der Auffassung über einen konkreten Fall des geltend gemachten und bestrittenen Rechts zum Unterschied von „Meinungsverschiedenheiten" [2]), die lediglich durch zwei verschiedene Anschauungen erzeugt werden, ohne das begriffsnotwendige Merkmal des Streites aufzuweisen: die bestehende Gegenständlichkeit des strittig gewordenen Falles. „Streitigkeit" im Sinne des Art. 19 Abs. 1 bedeutet, daß nur die, aber auch alle die Fälle in Frage als Streitmöglichkeit kommen, wo die Landesverfassung konkret verletzt ist oder eine solche Verletzung behauptet wird. Die Streitigkeit des Art. 19 Abs. 1 möchte ich dem Begriff der Rechtsstreitigkeiten unterstellen, obwohl diese Auffassung mit der Möglichkeit konform gehen kann, daß dem St. G. H. auch die Befugnis zusteht, über politische Streitigkeiten, also Fragen der Zweckmäßigkeit, zu urteilen [3]), wenn die Streitfrage rechtlich und politisch zugleich ist, was häufig zutrifft [4]). Das Begriffsmerkmal des Verfassungsstreites ist also die Eigenart des Streites, der sich auf die Anwendung oder Auslegung der Landesverfassung bezieht, und nicht die Bestimmung der Streitteile [5]). Wohl ist hier zugleich für das Weiterzuentwickelnde eine Lücke in der Reichsverfassung erkennbar, die auch das Gesetz über den St. G. H. nicht auszufüllen vermochte: Wer solchen Verfassungsstreit erheben kann. Zusammenfassend sei für die Formulierung des Begriffes „Verfassungsstreitigkeit" die prägnante Auslegung Kahls [6]) wiedergegeben: „Verfassungsstreitigkeiten sind Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der Landesverfassung. Entscheidend ist nicht, daß der Streit darüber gerade zwischen Regierung und Volksvertretung stattfindet, wenn das auch der häufigste Fall ist, sondern, daß der Gegenstand des Streites die Verfassung betrifft, wobei es wiederum gleichgültig ist, ob es sich um einen in der Verfassungsurkunde enthaltenen Satz handelt oder um einen in einem sonstigen Verfassungsgesetz stehenden Satz" [7]).

[1]) Triepel: Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, S. 15.
[2]) Unterscheidende Formulierung des Art. 13 R. V.
[3]) Anders Giese, Hubrich, Lammers.
[4]) Desgleichen Stier-Somlo: Reichs- und Landesstaatsrecht Bd. I, 1924.
[5]) Anders Thoma in Arch. Oeff. R. 43, S. 283: „Nicht jeder Streit über den Sinn eines Verfassungsartikels ist ein Verfassungsstreit; es kommt auf die streitenden Subjekte an."
[6]) Kahl in Verf. Prot. 1920, S. 409 ff.
[7]) Desgl. der bayr. Regierungsvertreter Graßmann (Prot. S. 115) und überwiegend das Schrifttum z. B. Giese zu Art. 19, Poetzsch D. J. Z. 1926, S. 1268 ff., Jellinek: Verfassung u. Verwaltung d. Reichs u. d. Länder 1925, S. 29, Freiherr v. Freytagh-Loringhoven S. 285 ff., Anschütz: Verfassung d. dt. Reichs z. Art. 19, 1929.

3.

Das Ergebnis der bisherigen Untersuchung des Begriffes „Verfassungsstreit“ führte zu der Formulierung: Ein Verfassungsstreit ist ein Streit über die Auslegung und Anwendung der Landesverfassungsurkunde [1]). Der St. G. H. vertritt dieselbe Anschauung überwiegend in seiner ständigen Rechtsprechung, obwohl z. B. die Entscheidung des St. G. H. in J. W. 1924 S. 1885 [2]) ausdehnenderer Natur war, insofern, daß der Gegenstand eines Verfassungsstreites innerhalb eines Landes nicht unbedingt in der Verfassungsurkunde eines Landes zu bestehen brauche. Diese Auslegung, der sich später eine große Mehrzahl der Wissenschaftler anschlossen, z. B. Poetzsch, Anschütz, Naviasky, erklärt aber nicht abschließend das Wesen der Verfassungsstreitigkeit, besonders wenn man an die anderen Entscheidungen anknüpft, die eine ständige Wiederholung des oben festgelegten Begriffes darstellen. Zunächst sei hier die Entscheidung in R. G. Z. 102 S. 415 ff. erwähnt, die in Sachen der Landtagsfraktion des Landeswahlverbandes Braunschweig wider das Staatsministerium Braunschweig betr. Feststellung der einjährigen Wahlperiode gemäß § 5 des Braunschweigischen Gesetzes vom 15. November 1918 erging. Es heißt dort auf Seite 419: „Der Begriff Verfassungsstreitigkeiten bezeichnet seinem Wortlaut nach lediglich Streitigkeiten über die Verfassung, also Streitigkeiten, welche die Verfassung zum Gegenstande haben.“ Weiterhin R. G. Z. 104 S. 425 (in Sachen der Fraktion der Bürgerpartei und des Bauernbundes im württembergischen Landtag wider den württembergischen Landtag, vertreten durch seinen Präsidenten, und den Freistaat Württemberg, vertreten durch seinen Staatspräsidenten, betreffend Einsetzung eines Untersuchungsausschusses): „Der vorläufige St. G. H. hat in dem Verfassungsstreit zwischen der Landtagsfraktion des Landeswahlverbandes und dem Staatsministerium in Braunschweig die von dem Berichterstatter des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung, Abgeordneter Prof. Dr. Kahl, vertretene Ansicht gebilligt, daß Verfassungsstreitigkeiten alle Streitigkeiten sind, welche die Auslegung oder

---

[1]) Anders Poetzsch: Reichsverfassung S. 157: Gegenstand der Streitigkeiten kann sowohl eine Bestimmung der Reichsverfassung wie der Landesverfassung sein, vorausgesetzt, daß die Normen der R. V. innerhalb eines Landes strittig geworden sind. Er verkennt, daß gegen Verletzungen von Reichsverfassungsrecht durch Landesgesetze die Art. 13 und 15 R. V. gegeben sind.

[2]) Entsprechend D. J. Z. 1924, S. 805.

Anwendung der Landesverfassung betreffen. Im vorliegenden Falle handelt es sich zweifellos um eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Art. 19 R. V., da der Streit zwischen Landtag und Landtagsfraktion die Auslegung und Anwendung des § 8 der württembergischen Verfassung betrifft." Entsprechend lautet auch die Ausführung in R. G. Z. 107, Anh. S. 19 (in Sachen der deutschnationalen Fraktion des sächsischen Landtags gegen die Regierung des Freistaates Sachsen betreffend die Verfassungswidrigkeit der §§ 6 und 11 des sächsischen Gesetzes über den Staatsrechnungshof vom 4. Juli 1922): „Der Streit, ob ein Landesgesetz mit der Landesverfassung in Widerspruch stehe, ist ein Verfassungsstreit im Sinne des Art. 19 R. V., da er die Auslegung der Landesverfassung betrifft."

Zusammenfassend sagen desgleichen die beiden Entscheidungen vom 13. März 1926 [1]), die sich mit der Frage der Zulässigkeit von Zwangseingemeindungen in Mecklenburg-Strelitz befassen: „Verfassungsstreitigkeiten sind, wie der St. G. H. bereits dargelegt hat, alle Streitigkeiten, welche die Anwendung oder Auslegung der Landesverfassung betreffen." Die bereits erwähnte Entscheidung vom 10. Mai 1924 [2]) betreffend die Rechtsgültigkeit des preußischen Adelsgesetzes vom 23. Juni 1920 und der preußischen Zwangsauflösungsverordnung vom 19. November 1920 bildet eine Ausnahme der bisher fest umgrenzten Regelfälle einer Verfassungsstreitigkeit, die die Zuständigkeit des St. G. H. nach Art. 19 R. V. begründeten. R. G. Z. 111, Anh. S. 5 stellt diesen Fall dar: Die vormals reichsunmittelbaren Adelsfamilien, die ehemalige Reichsritterschaft, „nehmen auf Grund des Art. 14 der ehemaligen deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 das Recht in Anspruch, autonome Satzungen hinsichtlich ihrer Güter und Familienverhältnisse aufzustellen, die mit den Landesgesetzen in Widerspruch stehen können. — Die Antragsteller behaupten also, hinsichtlich ihrer Güter und Familienverhältnisse ein Recht der Selbstgesetzgebung zu haben, das nicht bloß auf einer Delegation der Landesstaatsgewalt beruht. Der Streit über Existenz und Umfang eines solchen Rechtes stellt eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Art. 19 R. V. dar." Die Geltendmachung der Selbstgesetzgebung des reichsunmittelbaren Adels beruft sich auf das „unabänderliche" Gesetz vom 21. Juni 1815, das nach Auflösung des alten Bundes, nach 1866, aufgehoben hätte werden

---

[1]) J. W. 1927, 456 ff.
[2]) J. W. 1924, S. 1585 = D. J. Z. 1924, S. 805.

können. Preußen in seiner Landesverfassung hat aber davon keinen Gebrauch gemacht und sogar in seiner jetzigen Verfassung ausgesprochen: „Im übrigen bleiben die bestehenden Gesetze und Verordnungen in Kraft, soweit ihnen diese Verfassung nicht entgegensteht“ [1]). Es entstand nun ein Streit auf Grund des Erlasses des preußischen Adelsgesetzes vom 23. Juli 1920, das die Aufhebung des Gesetzes vom 21. Juni 1815 in § 41 Nr. 7 ausdrücklich erklärte, ob mit Berufung auf Art. 81 Abs. 2 preuß. V. U. neben dieser Bestimmung die Maßnahme des Gesetzes vom 23. Juni 1920 bestehen könne. Dieser Streit ist als Verfassungsstreit von dem St. G. H. anerkannt worden [2]) ohne nähere Begründung dieser weiteren und anderen Auslegung, als sie bisher den Entscheidungen eigentümlich war, da der St. G. H. bis auf seine neueren Entscheidungen nicht die Gefahren der Ausdehnung des Begriffes Verfassungsstreitigkeit inbezug auf die Schwierigkeit einer Grenzziehung verkannte. Trotzdem wird es in anderer Weise kaum zu vermeiden sein, daß sich die Rechtsprechung des St. G. H. auch gelegentlich mit dem materiellen Verfassungsrecht erweiternd befaßt, wie in der Entscheidung vom 12. Juni 1921 z. B. unverkennbar ausgesprochen wurde [3]): „Es gibt keine Bestimmung in der Bremer Verfassungsurkunde oder in dem sogenannten materiellen Verfassungsrecht Bremens, die in Worten oder dem Sinne nach die Einsetzung von Ausschüssen verböte.“

Die eben erwähnten neueren Entscheidungen, ich denke hier zunächst an die vom 15. Oktober 1927 [4]) und vom 17. Dezember 1927 [5]), geben die erweiterte Auslegung des Art. 19 R. V. dergestalt, daß Verfassungsstreitigkeiten sowohl auf Grund der Landesverfassung als auch der Reichsverfassung bestehen können, was aus dem Wortlaut des Art. 19 „innerhalb eines Landes“ gefolgert wird. Damit sei eine rein örtliche Begrenzung zur Erhebung eines Verfassungsstreites gegeben für diejenigen Sätze der Reichsverfassung, „die auf die Landesverfassung oder auf landesverfassungsrechtliche Normen einwirken und insoweit eine Er-

---

[1]) Art. 81 Abs. 2, preuß. V. U. v. 30. November 1920.

[2]) Lammers bejaht in D. J. Z. 1924 S. 806 die Zuständigkeit des St. G. H. und somit die Verfassungstreitigkeit, indem er Kahls Auslegung des Begriffes m. A. nach verkennend erweitert: Der Streit über Bestimmungen der Bundesakte stellte sich als verfassungsrechtliche, wenn auch nicht in einer Verfassungsurkunde enthaltene Vorschrift dar.

[3]) R. G. Z. 102, S. 430.

[4]) R. G. Z. 118, Anh. S. 1.

[5]) R. G. Z. 118, Anh. S. 22.

gänzung der Landesverfassung bilden“ [1]). Nach dieser Bestimmung fallen unter Verfassungsstreitigkeiten nach Art. 19 dann auch Streitigkeiten über Anwendung und Auslegung der Reichsverfassung, die zwischen den Stellen eines Landes erhoben werden [2]). An dieser Stelle sei ferner zum Beleg dieser neuen Auslegung des Art. 19 durch den R. St. G. H. die Entscheidung „über die Zuständigkeit bei Streitigkeiten zwischen Landesorganen über die Ausführung objektiven Reichsverfassungsrechts und bei Verletzung von Grundrechten“ erwähnt [3]). Poetzsch-Heffter vertritt hier gegenüber der Meinung von Anschütz die Ansicht, daß außer Streitigkeiten über die Landesverfassung auch Streitigkeiten über Normen der Reichsverfassung, innerhalb eines Landes strittig geworden, Verfassungsstreitgegenstand gemäß Art. 19 R. V. sein können, z. B. bei Fällen, bei denen die Reichsverfassung Bestandteile des Landesverfassungsrechts aufweist. Er denkt dabei besonders an die Bestimmungen der Art. 17, 37, 38, 39 R. V. (aber gerade diese Normen sind auch in den Landesverfassungen enthalten). Der St. G. H. hat zwischen der engeren und weiteren Auffassung des Begriffes Verfassungsstreitigkeit den mittleren Weg gewählt: „Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes können Streitigkeiten über Normen der Reichsverfassung sein, wenn die Norm der Reichsverfassung auf die Landesverfassung oder ihre Normen einwirken und insofern eine Ergänzung der Landesverfassung bilden.“ In vorliegendem Falle hat der St. G. H. seine Zuständigkeit und somit das Vorliegen einer Verfassungsstreitigkeit gemäß Art. 19 R. V. bei der Verletzung der subjektiven Beamtenrechte verneint, erklärt sich also nicht für zuständig inbezug auf Individualrechte der Bürger [4]), obwohl er andererseits zuständig gewesen ist, wenn die Kirche die ihr in den Grundrechten zugesprochenen Rechte geltend machte. An sich würden nach der letzten Staatsgerichtshofsdefinition des „Verfassungsstreites“ und nach der Rechtsprechung des St. G. H. die Beamtengrundrechte der Reichsverfassung und somit auch die Beamtengrundrechte der Landesbeamten als „Ergänzung der Landesverfassung“ aufzufassen sein, d. h., das in der Reichsverfassung gewährleistete Stimmrecht der Landesbeamten ist insoweit landesverfassungsrechtlich, als es sich auf Volksgesetzgebungsverfahren im Reiche

---

[1]) R. G. Z. 118, Anh. S. 5.
[2]) Anschütz: Kom. z. Art. 19 R. V. 1929.
[3]) Poetzsch-Heffter in D. J. Z. 1929, S. 1507 ff.
[4]) R. G. Z. 121, S. 11.

bezieht [1]). Zu der Frage, ob sich eine Streitigkeit wegen Verletzung von Grundrechten, die nur zwischen zwei Stellen des Landes entstanden ist, überhaupt als eine Verfassungsstreitigkeit des Art. 19 darstellen läßt, hat sich Triepel [2]) wie folgt geäußert unter nachdrücklich betonter Forderung der Errichtung der bisher mangelnden Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit zum Schutze der verfassungsmäßigen Grundrechte. Er legt auf Grund der liberalen-rechtsstaatlichen Verfassungsauffassung des 19. Jahrhunderts, die die Grundrechtsverletzungen als Verwaltungsstreite auffaßte, auch der bestehenden Reichsverfassung die Absicht unter, daß keine Verfassungsstreitigkeit nach Art. 19 innerhalb eines Landes vorliegt, wenn ein Streit zwischen Bürger und Staat über Individualrechte, auch wenn sie in der Verfassung gewährleistet sind, entsteht. Diesen Richtlinien ist in vorliegender Entscheidung der St. G. H. gefolgt trotz seiner weitgehenden Formulierung der Verfassungsstreitigkeit. Hier erscheint eine wesentliche Streitfrage noch offen, vielleicht auch inkonsequent beantwortet zu sein. Jedenfalls begründet nicht alles außerhalb der Landesverfassung vorhandene Landesverfassungsrecht, ebenso wie das in der Reichsverfassung enthaltene, eine Verfassungsstreitigkeit gemäß Art. 19 R. V. Das Ergebnis der Betrachtung führt auf die Eingangsdefinition zurück: Verfassungsstreit bedeutet einen Streit über die Auslegung und Anwendung der Landesverfassung. Aus der Festlegung dieses Begriffes, des möglichen Streitgegenstandes vor dem St. G. H., ergibt sich unmittelbar die prozessual wichtige Frage für das Intätigkeittreten des St. G. H., das Problem dieser Arbeit, wer in einem solchen Verfassungsstreit als Kläger oder Beklagter verwickelt sein kann: die Frage nach der Parteifähigkeit vor dem St. G. H.

IV. Hauptteil.

1.

Auch hier sind zunächst die Streitteile in der geschichtlichen Entwicklung zu berücksichtigen. Es ist wiederum auf die deutsche Bundesakte zurückzugreifen, die im Art. 11 aber nur die hier nicht interessierenden Streitigkeiten zwischen den Bundesgliedern regelte. Erst der Bundesbeschluß von 1834 half einem dringend gewordenen Rechtsschutzbedürfnis ab gegen etwaige willkürliche Maßnahmen der Landesregierung. Der schon erwähnte Art. 1 des

[1]) D. J. Z. 1929, S. 1507 ff.
[2]) Triepel: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit (Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer, Wien 1928).

Bundesbeschlusses gab für Streitigkeiten in einem Bundesstaate eindeutig die möglichen Parteien an, und noch deutlicher drückte sich Art. 11 desselben Beschlusses aus: Regierung auf der einen, Landstände auf der anderen Seite, und entsprechend standen sich in den freien Städten als streitende Teile Senate und verfassungsmäßige bürgerliche Behörden gegenüber [1]). Nach dem späteren Bundesbeschluß von 1842 hatte die Bundesversammlung die Möglichkeit, eine Entscheidung durch das Bundesschiedsgericht auf Grund von Beschwerden von Mediatisierten wegen Verletzung ihrer bundesgrundgesetzlichen Rechte durch landesherrliche Verordnung oder Landesgesetzgebung zu veranlassen. Aus diesem speziellen Beschluß, der eine Erweiterung der Parteifähigkeit vor dem Bundesschiedsgericht bedeutete [2]), ergeben sich gleichfalls mühelos die streitenden Teile. Da diese Bundesbeschlüsse aber noch nicht von „Verfassungsstreitigkeiten" sprechen, sondern nur von einigen möglichen Streitfällen, entfällt somit die Grundlage, den Begriff der Parteien vor dem Bundesschiedsgericht für die entsprechenden Normen der Verfassung von 1871 gelten zu lassen [3]). Zur Zeit des Bundes beschränkten sich außerdem die Parteien auf die Person des Landesherrn einerseits und auf die Stände andererseits, die ständige Korporationen in einer Reihe von Staaten waren. Durch den neuen Konstitutionalismus ersetzten die stets wechselnden Volksvertretungen die Ständeeinrichtung. Bei einem Verfassungskonflikt fiel damit die Gegenpartei des Landesherrn weg. Der Anknüpfungspunkt für Art. 76 Abs. 2 a. R. V. inbezug auf den Parteienbegriff ist, wie in anderem Zusammenhang schon wiederholt betont wurde, die Verfassungsgebung in Frankfurt, anschließend die in Erfurt, in den Jahren 1849/50, da den interessierenden Bestimmungen auch zum ersten Mal echte Verfassungsstreitigkeiten zugrunde liegen in der heute geltenden Formulierung: Streitigkeiten „über die Gültigkeit oder Auslegung der Landesverfassung". Die Parteien sind zweifelsfrei in § 126 e und f Frankfurter Reichsverfassung und entsprechend in § 124 e und f der Erfurter Unionsverfassung angegeben:

> „Zur Zuständigkeit des R. G. gehören: e. Streitigkeiten zwischen der Regierung und deren Volksvertretung, f. Klagen der Angehörigen eines Einzelstaates gegen die Regierung desselben" [4]).

---

[1]) Zoepfel: Deutsches Staatsrecht I, 1863.
[2]) Ebenda.
[3]) So Laband: Deutsches Reichsstaatsrecht, Tübingen 1919.
[4]) Hatschek: Staatsrecht I, 1922.

Labands Vergleich — hier Bundesbeschluß, dort alte Reichsverfassung — ist abzulehnen, die zuletzt erwähnten Verfassungsnormen stehen inbezug auf die Parteien-Entwicklung bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes der Bismarckschen Verfassung ungleich näher als die Bestimmungen des alten Bundes. Die Eindeutigkeit dieser Frankfurter Verfassungsnorm wurde von Wichtigkeit für die Interpretation des Art. 76 Abs. 2 der Verfassung von 1871. Man mußte bei der Parteienbestimmung bei Streitigkeiten innerhalb eines Gliedstaates notwendig auf die geschichtlichen Vorläufer hinweisen, da Art. 76 Abs. 2 keine nähere Parteienbezeichnung gab. Nach Wissenschaft und Staatspraxis war eine Verfassungsstreiterhebung demnach nur zwischen der Regierung und der Volksvertretung denkbar [1]); Volksvertretung, das bedeutet: die beteiligten Organe der Landesvertretung. Die enge Auffassung von der Parteifähigkeit vor dem Bundesrat wurde ohne wesentliche Abweichungen beibehalten in der Praxis. Unangefochten wurde dem Art. 76 die Absicht abgesprochen, jeden einzelnen außerhalb der Landesvertretung für die Erhebung eines Verfassungsstreites als legitimiert zu erachten [2]). Bei dieser Auslegung ist die Verfassungsstreitigkeit von den zwei möglichen Parteien abhängig, ihr lag noch nicht der Streitgegenstand allein bestimmend zugrunde.

2.

Mit der Weiterentwicklung des Verfassungsrechtes zur Weimarer Verfassung wurde der Begriff der Verfassungsstreitigkeit von den Streitteilen [3]) losgelöst und somit konnte die enge Parteienbegrenzung, hier Regierung, dort Volksvertretung, erweitert werden, obwohl der Art. 19 keine klaren Richtlinien der Parteibestimmung bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes vor dem St. G. H. angibt. Im Verfassungsausschuß äußerte sich Zweigert [4]) zu Art. 17 (dem jetzigen gültigen Art. 19 R. V.), daß eine Frage nach den streitenden Teilen nur bei einer Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes entstände. Er nimmt an, da an der bisherigen Rechtslage durch Art. 17 nichts geändert worden wäre,

---

[1]) Verf. Prot. Zweigert, S. 113.

[2]) Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstags, Bd. 26, Anl. Drucksache Nr. 120.

[3]) Triepel: Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern in der Festgabe für Wilhelm Kahl 1923, S. 30: Der Preuß'sche Entwurf, der nur Streitigkeiten innerhalb eines Landes und zwischen den Ländern vorsah, sprach von „Parteien", der Entwurf vom 17. 2. 1919 brachte die Formuliernng „streitende Teile".

[4]) Verf. Prot. S. 114.

daß darum eine Uebereinstimmung mit dem bisherigen Recht und seiner Praxis gegeben wäre. Demgegenüber sind Graßmann und Kahl anderer Meinung. Graßmann [1]) hält die Streitbegrenzung zwischen Regierung und Parlament für zu eng gefaßt. Verfassungsstreitigkeiten wären auch zwischen Einzelpersonen und dem Staat, zwischen Religionsgemeinschaften und dem Staat denkbar. Kahl [2]) formuliert zu der Auslegung des Art. 17: „— Entscheidend ist nicht, daß der Streit darüber gerade zwischen Regierung und Volksvertretung stattfindet, wenn das auch der häufigste Fall ist." Dies bedeutet die grundlegende, notwendige Durchbrechung der engen Auslegung des Verfassungsstreites nach der alten Reichsverfassung. Allerdings hat ein Spezialfall die Parteienbegrenzung der alten Reichsverfassung im Schrifttum zeitweilig gefährdet, auf den Haenel [3]) anspielt, wenn er „unter außerordentlichen Voraussetzungen dem einzelnen Staatsbürger oder einem Mitglied der nichtkonstituierten Vertretungskörper" ein Recht zur Erhebung von Verfassungsstreitigkeiten zusprechen will. Es handelt sich um die verfassungswidrige Nichteinberufung der Volksvertretung, des Landtags durch den Landesherrn. Art. 76 hätte danach seine Anwendungsmöglichkeit verloren durch den Ausfall der klägerischen Partei. Für diesen Fall sollte nach Haenel der einzelne Staatsbürger als Partei einspringen können. Die Entwicklung von der konstitutionellen zur parlamentarisch fundierten Verfassung macht diese spezielle Parteienstreitfrage heute unerheblich. Dieses geht eindeutig aus Art. 17 R. V. Abs. 1, Satz 1 hervor: „Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben." Diese republikanische Staatsform gewährt, wenn die Notwendigkeit vorliegen sollte, der Volksvertretung eines Landes, dem „Landtag" des Art. 36 – 39 [4]), das Selbstversammlungsrecht. Diese durch den Parlamentarismus festgelegte Neuerung für die Verfassungen der Länder spricht für die Absicht des Gesetzgebers, auch andere Parteien vor dem St. G. H. als nur Regierung und Volksvertretung zuzulassen, obwohl die Reichsregierung zunächst bei der Verfassungsgebung an die alten Begriffe anknüpfte. Es ist das Verdienst der Abgeordneten Graßmann und insbesondere Kahl, eine der Verfassungsform entsprechende Erweiterung der Parteienbestimmung bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes befürwortet zu haben. Auf diesem Standpunkt steht überwiegend das neuere Schrifttum, in-

---

[1]) Verfassungsprot. S 114.
[2]) Verf. Prot. S. 409.
[3]) Staatsrecht I, S. 568.
[4]) Anschütz: Kom. z. Art. 17, 1929.

dem es die Beschränkung der Parteien auf Regierung einerseits und Volksvertretung andererseits (so z. B. heute noch in § 54 der Thüringischen Verfassung und in § 49 des bayr. St. G. H.-Gesetzes vom 11. Juni 1920) [1]) ablehnt, allerdings ohne zu einer abschließenden Definition der Parteifähigkeit vor dem St. G. H. zu gelangen und ohne somit die strittige Lücke des Art. 19 Abs. 1 R. V. auszufüllen. Diese neuere Meinung besagt, daß es nicht mehr lediglich auf die Subjekte des Prozesses ankommt, sondern auf das Objekt, den Verfassungsstreit, der jede Streitigkeit über eine Verfassungsbestimmung sein kann [2]). Die ungenaue Regelung trägt die Gefahr in sich, die Grenzen zwischen Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verwischen, insbesondere bei Verfassungsstreitigkeiten in Ländern mit ausreichender Verwaltungsgerichtsbarkeit. Hier ist die Parteifähigkeit enger zu begrenzen, „denn nicht jede Verfassungsbeschwerde enthält eine Verfassungsstreitigkeit", es dürften hier nur höchste Staatsorgane oder Teile von ihnen in Frage kommen [3]).

a.

Einem Verfassungsstreit muß, wie schon erwähnt, ein konkretes Streitverhältnis zugrunde liegen, das sich auf die Auslegung oder Anwendung der Landesverfassung bezieht. Wenn die Staatsgewalt durch ihre höchsten Organe, die keinen Rechenschaft fordernden noch höher gestellten Organen verantwortlich sind, einen Verfassungsstreit erregt, können ihr klägerische Parteien erwachsen, die ihr die Rolle der Passivlegitimierten vor dem St. G. H. zuschieben dürfen. Der Klage muß, wie gesagt, ein Streit über die Anwendung und Auslegung von Verfassungsbestimmungen zugrunde liegen, also die verfassungsmäßig geregelte Betätigung der beklagten Organe, die im Widerspruch zu der Auffassung der klagenden Parteien stehen muß.

b.

Der St. G. H. hat nicht die passive Parteifähigkeit, so doch aber die Aktivlegitimation der Antragsteller genau zu prüfen. Es wäre aber zu weitgehend, nun gegenüber der Staatsgewalt jedem einzelnen das Recht der Klageerhebung zuzugestehen, der

---

[1]) Jellinek in Arch. Oeff. R. 54 N. F. 15, S. 107.

[2]) Schmitt: Verfassungslehre 1928, S. 115 ff.; Eiswaldt: Die Staatsgerichtshöfe in den deutschen Ländern und Art. 19 R. V. Diss. 1927, Kiel, S. 21 ff.

[3]) Jellinek in Arch. Oeff. R. 54 N. F. 15, S. 108, desgl. Haenel: Als Parteien gelten nur „Hauptorgane".

sich durch die Ausübung und Auslegung der Verfassungsnormen verletzt fühlen könnte, d. h., die Aktivlegitimation gründet sich nicht auf ein subjektiv öffentliches Recht des einzelnen oder eines Organs. Andernfalls würden die nicht rechtsfähigen Parteien, wie Landtag, Landesregierung (wie bereits in der Einleitung gesagt wurde), die keine subjektiven Rechte besitzen, in einem Verfassungsstreit nicht aktiv legitimiert sein. „Die staatsorganschaftliche Zuständigkeit steht dem subjektiven Recht hier gleich“ [1]). Um keine Popularklagen andererseits möglich zu machen, wie sie die französische Verfassung vom 14. November 1848 in Art. 110 in weitgehendstem Maße gestattete [2]), müssen die Antragsteller ihre Legitimation zur Sache nachweisen. Sie müssen verfassungsmäßige Funktionäre darstellen und entsprechende Beziehungen zu Verfassungsnormen haben. Anschütz hält für anerkannt legitimiert: „Landtag, Landesregierung, Minderheiten des Landtags oder des zur Erhebung eines Volksbegehrens berechtigten Anteils der Wählerschaft, politische Parteien, Landtagsfraktionen, einzelne Organträger, wie Minister, Abgeordnete, ferner Selbstverwaltungskörper und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts (Gemeinden, Religionsgemeinschaften), schließlich auch, wenn sie um ihre landesverfassungsmäßig gewährleisteten Rechte streiten wollen, Privatpersonen, einzelne Staatsbürger“ [3]). Es ist hier an die Entscheidung des St. G. H.[4]) über die Streitfrage der Selbstgesetzgebung des vormals reichsunmittelbaren Adels nochmals zu denken, dem als Antragsteller der St. G. H. inbezug auf den von ihm behaupteten verfassungswidrigen Eingriff in seine Autonomie Aktivlegitimation zuerkannte. Im allgemeinen aber sprechen sich die Staatsgerichtshofentscheidungen nicht so weitherzig über die Aktivlegitimation aus, insonderheit bezüglich des einzelnen Staatsbürgers. Als Beispiel sei die Entscheidung vom 17. Dezember 1927 [5]) über die Vereinbarkeit von Landeswahlgesetznovellen mit Art. 17 R. V. genannt. Hier war die Reichsverfassungsmäßigkeit in den landesrechtlichen Vorschriften (von Mecklenburg-Strelitz, Hessen, Hamburg) zu prüfen. Es ist in diesem Zusammenhange nicht die Frage anzuschneiden, ob es sich um einen Verfassungsstreit gemäß Art. 19 R. V. handelt, wenn der entstandene Streit um die Zulässigkeit einer landes-

---

[1]) Anschütz: Kom. z. Art. 19 R. V. 1929.
[2]) Schmitt: Verfassungslehre S. 116.
[3]) Anschütz: Kom. z. Art. 19, 1929.
[4]) D. J. Z. 1924, S. 805 = J. W. 1924, S. 1885.
[5]) Jellinek im Arch. Oeff. R. 54, N. F. 15, S. 99 ff.

rechtlichen Norm im Verhältnis zur Reichsverfassung entsteht. Der St. G. H. hat sich folgendermaßen über die Aktivlegitimation ausgesprochen: „Aus der gesetzlich anerkannten engen Beziehung der Parteien zum Verhältniswahlverfahren und aus dem großen Interesse, das sie berechtigterweise an ihm haben, muß die Folgerung gezogen werden, daß sich die politischen Parteien in Verfassungsstreitigkeiten, die das Wahlrecht zum Gegenstande haben, mit Anträgen an den St. G. H. wenden dürfen", wenn die Antragsteller tatsächlich die Merkmale der politischen Partei als Teil des Staatsorgans „Volk" und ihr berechtigtes Interesse an einer ihr günstigen Entscheidung des St. G. H. aufweisen. Dieses Interesse ist bei dem einzelnen Staatsbürger zu verneinen, auch wenn er einen Teil des Staatsorgans darstellt. So lehnte auch im hessischen Streitfalle der St. G. H. die Aktivlegitimation der sieben Mitglieder der Wirtschaftspartei ab, die Antragsteller neben ihrer Partei waren. Desgleichen eine weitere Entscheidung vom 7. Juli 1928 [1]): „— Der St. G. H. ist nicht dazu berufen, anstelle eines Reichsverwaltungsgerichts jedem Staatsbürger Rechtsschutz in öffentlichen Angelegenheiten zu gewähren."

Somit schließt diese Untersuchung mit dem Ergebnis, das an den Anfang dieses Abschnitts gestellt wurde, daß die Aktivlegitimation sich nicht auf ein subjektiv öffentliches Recht des einzelnen stützt [2]), der den Schutz des St. G. H. wegen einer Verletzung dieses Rechts durch ein Staatsorgan anruft. Hier macht sich die Notwendigkeit des Reichsverwaltungsgerichts erkennbar.

c.

Die subjektiv öffentlichen Rechte enthalten Rechtsbeziehungen zwischen Einzelpersonen und Staat als Träger öffentlicher Hoheitsrechte. „Sie stehen als subjektive Rechtsbefugnisse den Staatsangehörigen gegenüber der Staatsgewalt oder einer dem Staate eingegliederten öffentlichen Korporation zu" [3]), wobei der Staat der rechtlich gebundene ist. Diese Bindung kann sich nur auf Rechtsprechung und Verwaltung beziehen, nicht auf Gesetzgebung, es besteht demnach kein Anspruch auf Erlaß eines Gesetzes. Die herrschende Lehre bejaht das Vorhandensein

---

[1]) R. G. Z. 121, S. 11.

[2]) Anders Waldecker zu Art. 87 Pr. Verf. Urk. Er behauptet, da der Begriff Verfassungsstreitigkeit immer nur den Gegenstand des Streites und nicht die Parteien angibt, daß der St. G. H. vor allem den Schutz der subjektiven Rechte zu wahren habe.

[3]) Stier-Somlo: Reichs- und Landesstaatsrecht I, S. 430.

subjektiv-öffentlicher Rechte, schließlich spricht dafür auch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Geltendmachung von Ansprüchen der einzelnen gegenüber dem Staate. Es kann an dieser Stelle nur ein kurzer Ueberblick über die subjektiv-öffentlichen Rechte wegen des großen Umfangs dieses Gebietes gegeben werden. Diese Rechte teilen sich in die staatsbürgerlichen oder politischen, die eine Beteiligung des einzelnen Bürgers an der staatlichen Willensbildung (insbesondere Wahlrecht) darstellen und in die Rechte auf positive Leistungen des Staates, das ist das Recht auf Rechtsschutz, der Schutzanspruch gegenüber dem Ausland, kurz, „die Rechtsschutzansprüche auf alle Vorteile, die der Staatsverband seinen Angehörigen gewährt“ [1]). Der dritte Teil der subjektiv-öffentlichen Rechte besteht aus den Rechten auf Unterlassung von Eingriffen der Staatsgewalt in die Individualsphäre, in die individuellen Freiheitsrechte, die einen Teil der Grundrechte [2]) der Verfassung bilden, für das vorliegende Thema aber weniger in Frage kommen. Voraussetzung der Geltendmachung eines subjektiv-öffentlichen Rechts, dem die Verletzung eines Rechtsguts oder eines individuellen Interesses zugrunde liegen muß, ist darum die Rechtsfähigkeit. Der Verletzte beansprucht seine im öffentlichen Recht begründeten Individualinteressen. Den Verwaltungsgerichten liegt die Wahrung des objektiven öffentlichen Rechtes nicht um seiner selbst willen ob, sondern um den individuellen Rechtsschutzanspruch zu verwirklichen. Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit steht aber in keinerlei Zusammenhang zu der Verletzung individueller Interessen. Der St. G. H. ist lediglich für das öffentliche Interesse eingerichtet worden, zur Feststellung objektiven Verfassungsrechts und zum Schutze des Staates an erster Stelle, und nicht zum Schutze des einzelnen [3]). Eine Entscheidung über einen Anspruch kann unter Umständen erfolgen, aber nur subsidiär, aus der Feststellung objektiven Rechts. Da also eine Verfassungsstreitigkeit sich nicht auf die Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte, sondern auf die Verletzung objektiver Verfassungsnormen stützt, ist diese Untersuchung damit abzuschließen, daß die Parteifähigkeit unabhängig von den subjektiv-öffentlichen Rechten ist.

Somit ist ein subjektiv-öffentliches Recht auch nicht Voraussetzung einer Klage in dem hier behandelten Sinne des Art. 19 R. V. Dieses Ergebnis deckt sich mit der Tatsache, daß nach

---

[1]) Stier-Somlo: Reichs- und Landesstaatsrecht I, S. 432.
[2]) Helfritz: Allgemeines Staatsrecht, S. 53.
[3]) Eiswald: Die Staatsgerichtshöfe der Länder, S. 24.

der Praxis des St. G. H. gar nicht die Rechtsfähigkeit der klagenden Partei vorausgesetzt wird, entgegengesetzt dem zivilprozessualen Verfahren. Im Zusammenhang mit dem Vorhergehenden ist die bereits angeschnittene Frage der Grundrechte zu behandeln. Die Wissenschaft unterstellt sie vielfach nicht den subjektiv-öffentlichen Rechten, sondern hält sie lediglich für Rechtsnormen, für objektives Recht, das nur einen Gesetzvollziehungsanspruch nach sich ziehen kann. Besonders Anschütz [1]) spricht den Grundrechten juristische und auch praktische Bedeutung ab. „Ihre Aufnahme in die Verfassung hat mehr historisch-politische Bedeutung" [2]). Einige dieser grundrechtlichen Normen sind aber unterschiedlich von ihrer Mehrzahl zu behandeln, die lediglich Bestimmungen für den Gesetzgeber aufstellen, und das sind diejenigen, die zugunsten des Individuums gegenüber dem Tätigwerden der Verwaltungsfunktionen des Staates subjektive Rechte enthalten und ihren Schutz sichern. Der St. G. H. ist aber nicht zur Geltendmachung von „Ansprüchen" geschaffen, hier hat die zukünftige Verwaltungsgerichtsbarkeit, garantiert in Art. 107 R. V., einzugreifen, wenn auch sicherlich damit nicht der Schutz der Staatsbürger ausschließlich den Verwaltungsgerichten zusteht [3]). Wenn mit der Verletzung des subjektiven Rechts zugleich auch eine Verletzung einer objektiven Norm gegeben ist, bleibt das ausschlaggebende Moment das Individualinteresse, und darum kann in solchen Fällen von einer Verfassungsstreitigkeit nicht die Rede sein, denn dieser Begriff hat mit dem Rechtsschutzbedürfnis des Individuums unmittelbar nichts zu schaffen [4]). Eine Verfassungsstreitigkeit kann nur objektives Recht zum Gegenstande haben. Der St. G. H. hat sich auf denselben Standpunkt gestellt, als Beleg diene folgende Entscheidung, kommentiert von Poetzsch-Heffter [5]): Die deutschnationale Fraktion des preußischen Landtags hat gegen das Land Preußen, vertreten durch seine Regierung, vor dem St. G. H. Klage erhoben, weil die Regierung für die Beamten ein Disziplinarverfahren vorsah, die sich an dem Volksbegehren gegen den Youngplan beteiligen würden. An sich sind gemäß der Rechtsprechung des St. G. H. (Begründung in der Entscheidung vom 15. Oktober 1927) die Beamtengrundrechte der Reichsverfassung und ebenso die Grund-

---

[1]) In Kohlers Enzyklopädie Bd. 4, S. 90.
[2]) Helfritz: Allgemeines Staatsrecht, S. 53 unten.
[3]) Eiswald: Die Staatsgerichtshöfe der Länder, S. 26.
[4]) Naviasky: Grundprobleme der Reichsverfassung, S. 101.
[5]) D. J. Z. 1929, S. 1507 ff.

rechte der Landesbeamten als „Ergänzung der Landesverfassung“ aufzufassen, d. h. „das in der Reichsverfassung gewährleistete Stimmrecht der Landesbeamten ist insoweit landesverfassungsrechtlich, als es sich auf Volksgesetzgebungsverfahren im Reiche bezieht.“ Aber der St. G. H. hat den oben erörterten Standpunkt vertreten und seine Zuständigkeit inbezug auf die Individualrechte der Bürger [1]), hier inbezug auf die Verletzung der subjektiven Beamtenrechte verneint, da diese keine Verfassungsstreitigkeit gemäß Art. 19 R. V. darstellt und lediglich als Verwaltungsstreitigkeit zu behandeln wäre. Die Zuständigkeit wurde auch nicht dadurch gegeben, daß nicht ein einzelner Staatsbürger, sondern als Kläger die deutschnationale Landtagsfraktion auftrat, die unter anderen Umständen, wenn eine echte Verfassungsstreitigkeit vorliegt, ohne weiteres als streitender Teil vor dem St. G. H. gelten kann.

d.

Außerhalb der subjektiv-öffentlichen Rechte, die Rechtsbeziehungen zwischen dem Träger der staatlichen Gewalt und der Einzelperson sind, spielen in der Folgeerscheinung für die Frage der Parteifähigkeit die durch die Verfassung gestellten Aufgaben der Organe eine Rolle; diese stellen sich nicht als Rechte dar, die verfassungsmäßigen Organe haben lediglich den objektiven Verfassungszustand zu wahren. Hier ist zunächst der Begriff des Staatsorgans zu untersuchen. Es handelt sich hierbei um Organe, durch die allein der Staat in Funktion treten kann, das bedeutet praktisch die Handlung einzelner als Handlung der staatlichen Verbandsperson selbst nach außen hin. Der Wille des einzelnen ist der Wille der Gesamtheit. Das Organ als Funktionsträger kann darum nicht als Rechtssubjekt gelten [2]). Es ist lediglich Werkzeug der Verbandsperson „oder besser noch ein Glied der Verbandsperson selbst“ [3]), mit der Aufgabe, den staatlichen Willen innerhalb seines Wirkungskreises darzustellen [4]),

---

[1]) Ebenso in R. G. Z. 121, S. 11.

[2]) Helfritz: Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen, S. 29 ff.

[3]) Helfritz: Allgemeines Staatsrecht, S. 43.

[4]) Gierke: Haftung des Staates und der Gemeinden für Beamte, Verhandlungen des 28. deutschen Juristentags, Berlin 1905 S. 111, angef. b. Helfritz, Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen, S. 47: „Organ einer Verbandsperson ist jede als Teil des Verbandsorganismus gesetzte Person oder Personenmehrheit, die kraft der gemeinheitlichen Lebensordnung berufen ist, eine Funktion des Verbandslebens zu versehen. — Das Organ betätigt innerhalb seiner Zuständigkeit das Verbandsleben.“

im Gegensatz zu der Meinung einiger Wissenschaftler. Die Fähigkeiten des Organs sind darum mit seiner „Zuständigkeit" zu bezeichnen. „Das Organ stellt den Staat dar, aber nur innerhalb einer gewissen Zuständigkeit" [1]). Aus dieser Zuständigkeit kann dem Organschaftsträger aber kein Recht erwachsen, im einzelnen Falle als Organ aufzutreten. „Er kann hingegen ein Recht auf Organstellung haben, d. h. auf Anerkennung als Organ und Zulassung zu dessen Funktionen". [2]) Dieser Fall braucht aber nicht erörtert zu werden, er gehört in die Individualsphäre des Organs, desgleichen der Fall, wenn der Organschaftsträger eigene subjektive Rechte, zum Beispiel gegen die Verbandsperson, geltend macht. Zu der Entstehung der Staatsorgane ist Folgendes zu sagen: Entweder erfolgt die Berufung in die Organstellung unmittelbar auf Grund eines Rechtssatzes der Verfassung des Staates, dies galt z. B. in Preußen für den König und die erblichen Mitglieder des Herrenhauses, und es gilt heute noch für die Wählerschaft und für die Gemeindeversammlung auf dem Lande [3]). Oder diese Berufung geschieht mittelbar durch Wahl oder durch den Willensakt eines übergeordneten Organs [4]). Ihr gemeinsames Merkmal ist, daß beide Kategorien in ihrem Handeln die staatliche Verbandsperson unmittelbar darstellen [5]). Ein Streit zwischen diesen Organen muß darum von Bedeutung für den Staat sein, weil sie in ihrer Wirksamkeit eine Erscheinungsform des staatlichen Willens sind. Es werden dabei objektives Recht und keine Individualinteressen oder subjektive Rechte vertreten, denn die organschaftliche Stellung besteht lediglich zur Wahrung des objektiven Verfassungsrechts. Geht der Streit um die Zuständigkeitssphäre zwischen Staats-

---

[1]) Jellinek: Allgemeine Staatslehre 1921, S. 560.

[2]) Jellinek: Allgemeine Staatslehre, S. 561.

[3]) Helfritz: Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen, S. 29 ff.

[4]) Ebenda.

[5]) Gierke (Haftung des Staates und der Gemeinden für Beamte und Genossenschaftstheorie, S. 617, 624, 625, 687, angeführt bei Helfritz in „Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen", S. 35) unterscheidet außerdem je nach ihrer Stellung zur Verbandsperson mittelbare und unmittelbare Organe. Jedoch gilt nach seiner Lehre für das mittelbare wie für das unmittelbare Organ, daß jedes innerhalb des ihm zugewiesenen Wirkungskreises die Verbandsperson unmittelbar darstellt. (Im Gemeinderecht tritt deutlich z. B. der Unterschied zwischen mittelbarem und unmittelbarem Organ hervor. Als unmittelbares Organ gilt der Gemeindevorstand und die Gemeindevertretung, als mittelbares der Gemeindebeamte im engeren Sinne.)

organen über die Auslegung verfassungsrechtlicher Normen, so sind in diesem Verfassungsstreit gemäß Art. 19 die Organschaftsträger kraft ihrer in der Verfassung begründeten Stellung als Parteien, die aktiv legitimiert sind, vor dem St. G. H. zuzulassen [1]). Obwohl ein Teil des Schrifttums und einige Länderverfassungen [2]) die althergebrachten Auffassungen der Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof vertreten, Streitteile vor diesem Forum könnten nur Regierung und Volksvertretung sein, erscheint diese Meinung schon insofern bedeutungslos, als die zu eng begrenzten Normen der Länderverfassungen niemals als Auslegung für Art. 19 R. V. in Frage kommen können. Außerdem stellt die Zuständigkeit der entsprechenden Landesstaatsgerichtshöfe sich als keine ausschließliche dar, wenn diese enger als die Zuständigkeit des R. St. G. H. gefaßt ist, der für diesen Fall in Erscheinung treten kann. Der R. St. G. H. ist nur dann ausgeschlossen, wenn die Zuständigkeit des L. St. G. H. in einem Verfassungsstreit hinreichend ist. Vertreter dieser Auffassung wurde praktisch inbezug auf die Rechtslage in Bayern Emig [3]), der im Gegensatz zu Kratzer [4]) behauptet, daß, weil der bayrische St. G. H. nur Verfassungsstreitigkeiten zwischen Landtag und Regierung kennt, für großzügigere Fälle die Zuständigkeit des R. St. G. H. gegeben ist. Auch das Land Preußen, das noch keinen L. St. G. H. hat, spricht sich in dem preuß. Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid in den §§ 5 und 18 gegen den eng gefaßten überlieferten Begriff der Parteifähigkeit bei Verfassungsstreitigkeiten

---

[1]) Der St. G. H. faßt den Begriff Organ aber in seinen Entscheidungen offenbar weiter als die Organlehre der Wissenschaft. Diese sieht im Organ subjektloses Werkzeug, Organschaft bedeutet hiernach die Fähigkeit zu rechtswirksamem Handeln für die Verbandsperson. Der St. G. H. faßt außerdem als Organe solche Körperschaften des öffentl. Rechts auf, die ihrerseits in der Lage sind, objektives Recht zu schaffen, wie es in den folgenden Entscheidungen ersichtlich gemacht werden wird. Im Begriff der Körperschaft liegt aber, selber Träger von Rechten und Verbindlichkeiten zu sein, was dem wissenschaftlichen Organbegriff nicht entspricht. Nach Auffassung der Wissenschaft haben diese Körperschaften des öffentlichen Rechts selber Organe, sind es aber nicht. Auch bei Auftragsangelegenheiten der Gemeinden tritt nicht die Gemeinde als Ganzes in die Erscheinung, sondern zur Erfüllung solcher Aufgaben leiht sie dem Staate ihre Organe, z. B. Polizeiverwaltung, durch den Bürgermeister.

[2]) § 2, Ziff. 3 des bayr. St. G. H. Gesetzes, § 54 Thüringische Verfassung.

[3]) Arch. Oeff. R. 53, S. 68 ff.

[4]) Kratzer: Bayrische Verfassung, S. 196.

aus. So haben die Kommentatoren [1]) der Reichsverfassung und der erste Kommentator [2]) des Gesetzes über den Staatsgerichtshof ihre ursprüngliche Beschränkung der Parteifähigkeit vor dem St. G. H. kurz nach Erlaß des Gesetzes über den St G. H. vom 9. Juli 1921 im Laufe der Zeit wesentlich erweitert.

V. Hauptteil.

Der Widerstreit der eben behandelten verfassungsmäßig berufenen Staatsorgane ist der Gegenstand der Verfassungsgerichtsbarkeit. Sie ist von Bedeutung und Notwendigkeit in einem Bundesstaate, in dem die Volksvertretung mit den Bestrebungen der Regierung in Konflikt geraten könnte. Auch die Verfassungsnorm des Art. 76 a. R. V. hat nicht gänzlich für die Schlichtung solcher Streitigkeiten ausgereicht, man denke an den Lippeschen Thronfolgestreit [3]). Die Gesetzgeber der Weimarer Reichsverfassung haben entschieden bei der Schaffung des St. G. H. dem Vorbild Großbritanniens nachgestrebt, das eine derartige verfassungsrechtliche Gerichtsbarkeit schon früh für seine Kolonien einführte [4]). Der zuerst durch Art. 172 R. V. begründete vorläufige St. G. H. hat nur ein Jahr bestanden, ist aber wesentlich gewesen für die Erweiterung der Parteifähigkeit von Staatsorganen, die in der Folge maßgebend für die Entscheidungen des St. G. H. vom 9. Juli 1921, in Ausführung des Art. 108 R. V. wurde [5]). Auch dieser Gerichtshof kann noch nicht als endgültig angesehen werden, da noch die Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichts in Aussicht steht. Die Inanspruchnahme des St. G. H. ist nicht zu oft geschehen in der Zeit seines Bestehens, ein Grund hier-

---

[1]) Hier sind insbesondere Anschütz, Kom. d. R. V. 1921 zu Art. 19 und Giese, Kom. 1919 zu Art. 19 zu nennen.

[2]) Lammers: Gesetz über den St. G. H. 1921, z. § 16, Anm. 7a.

[3]) Verf. Prot. Dr. Kahl, S. 409.

[4]) Simons-Lammers: Rechtsprechung des St. G. H. 1929, S. 9.

[5]) Allerdings bedient sich der St. G. H. bald der Ausdrucksweise Organ, bald Organschaftsträger, ohne die Unterscheidungen der Organlehre. Richtiger erscheint uns, sich des Ausdrucks Organ zu bedienen, wenn es sich um organschaftliches Handeln, mithin um ein Handeln innerhalb der staatlichen Sphäre handelt. Des Ausdrucks Organschaftsträger dann, wenn eine mit der Fähigkeit zu organschaftlichem Handeln ausgestattete Person innerhalb ihrer Individualsphäre tätig wird, wie z. B. dann, wenn es sich um die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Wahl handelt. Dieser Fall gehört nach heutiger Gesetzgebung allerdings nicht vor den St. G. H., sondern vor ein Wahlprüfungsgericht. Er zeichnet jedoch am deutlichsten die Grenzlinie zwischen Organschafts- und Individualsphäre.

für ist wohl darin zu suchen, daß ein großer Teil der Streitfragen zwischen Organschaftsträgern trotz der Zuständigkeit des St. G. H. rein politisch gelöst worden ist, wenn auch auf der anderen Seite die Neigung der verschiedenartigsten Parteien stärker geworden ist, den St. G. H. anzurufen, deren Fähigkeit, vor diesem Forum stehen zu können, hier in der Praxis näher geprüft werden soll. Der Verfassungsstreit bildet stets die Grundlage und wird auch künftig immer zurecht das Tätigwerden des St. G. H. veranlassen, selbst wenn das Reichsverwaltungsgericht errichtet und die Ausdehnung des Begriffes „Verfassungsstreit" durch die vorgeschlagene Prüfung von Reichsverfassungsmäßigkeit landesrechtlicher Normen fortschreiten würde.

Nach den vorangegangenen theoretischen Erörterungen ist hier jetzt die Parteienzulassung vor dem St. G. H. an typischen Fällen der Rechtsprechung seit Erlaß der Verfassung zu untersuchen.

1.

Aus den Landesverfassungsnormen der deutschen Länder ergeben sich leicht Verfassungsstreitigkeiten zwischen den Staatsorganen: der Landesregierung, die gleichbedeutend mit Landespräsidium ist, und der Volksvertretung. Für die wesentlichste Auseinandersetzung allerdings, nämlich für die Gesetzgebung, ist nicht der St. G. H. zuständig, hier treten andere Bestimmungen der Reichsverfassung in den Vordergrund. Der Regierung ist es aber trotzdem möglich, den Volksentscheid zu umgehen und den St. G. H. anzurufen. Dieser Fall trat erstmalig in Erscheinung bei dem Antrage des Senats in Bremen wider die Bürgerschaft in Bremen am 11. 2. 1921 [1]) zwecks Feststellung, „daß der Beschluß der Bremischen Bürgerschaft vom 30. Juli 1920 über das Gesetz betreffend Untersuchungsausschüsse der Bürgerschaft, mit den §§ 60, 61, 29 der Verfassung der freien Hansestadt Bremen vom 18. Mai 1920 im Widerspruch stehe". Es stand also hier die Streitfrage zur Erörterung, ob der Gesetzesbeschluß, durch einfache Stimmenmehrheit beschlossen, von der Bürgerschaft (Volksvertretung) und die beschlossene Aenderung der bürgerschaftlichen Geschäftsordnung verfassungsändernd und im Widerspruch zu § 58 der Verfassung stand. Dem Antrage des Senats wurde stattgegeben. Der Senat hatte in diesem Falle nicht den Volksentscheid der Bremischen Verfassung begehrt, als trotz seines Einspruches die Bürgerschaft auf ihrem Beschluß bestand, sondern den für die Durchführung der Staatsaufgaben einfacheren Weg einer Ent-

[1]) R. G. Z. 102, S. 425 ff.

scheidung durch den St. G. H. Hier war Antragsteller die Landesregierung, im allgemeinen aber wird sie als Beklagte vor dem verfassungsgerichtlichen Forum auftreten. Da auch ein einzelnes Mitglied der Regierung Organ im Staate ist [1]), kann ein Verfassungsstreit zwischen ihm und der Regierung entstehen, bei dem ihm das Recht der Parteifähigkeit vor dem St. G. H. zuerkannt werden muß.

2.

Da, wie eben gesagt, die Landesregierung meist die Rolle der Beklagten vor dem St. G. H. inne haben wird, weil sie, der Machtfaktor des Staates, am ehesten Verfassungsstreitigkeiten erregen kann, ist zunächst über ihre historisch überlieferte und anerkannte Gegenpartei, die Volksvertretung zu sprechen. Obwohl die Parteifähigkeit der Volksvertretung unangefochten feststeht, weist die Rechtsprechung des St. G. H. keinen bestätigenden Fall auf, bei dem die Volksvertretung in ihrer Gesamtheit aufgetreten wäre, vertreten durch den Präsidenten. Ihr stehen als Klägerin andere Wege der Verwirklichung ihres Willens offen.

3.

Unbestritten genießen die Parteifähigkeit vor dem St. G. H. sowohl als Kläger als auch als Beklagter die höchsten Staatsorgane oder Teile von ihnen. Zu ihnen gehört auch der preußische Staatsrat [2]), für den in diesem Zusammenhange keine Besonderheiten gelten. Das Aehnliche gilt für den Staatsrat eines anderen deutschen Landes, als Beispiel ist hier die Parteifähigkeit des mecklenburgischen Staatsrats zu untersuchen. Es sind zu diesem Zweck die beiden Entscheidungen des St. G. H. zu erwähnen, die sich mit der Frage der Zulässigkeit von Zwangseingemeindungen in Mecklenburg-Strelitz befaßten [3]). Es handelt sich um die Anfechtung von Beschlüssen des Staatsrats von Mecklenburg-Strelitz. Der Staatsrat ist als beklagte Partei anzusehen, da als solche bereits das Staatsministerium jederzeit gilt, das allein schon die Fähigkeit hat, den Staat nach außen als Organ darzustellen. Umsomehr muß der Staatsrat, der in Mecklenburg-Strelitz aus den Mitgliedern des Staatsministeriums und des Landesausschusses besteht [4]), die Berechtigung der Parteifähigkeit genießen können. Hinsichtlich der Verfassungsstreitigkeit machte der St. G. H. in

---

[1]) Anschütz: Reichsverfassung S. 106.
[2]) Emig in Arch. Oeff. R. 14, S. 68 ff.
[3]) J. W. 1927, S. 456 ff.
[4]) §§ 39, 20 des Landesgrundgesetzes für Mecklenburg-Strelitz.

den beiden Entscheidungen Unterschiede. Er bejaht ihr Vorliegen bei dem Antrage der Stadtgemeinde, der gegen die Landesgrundgesetzverletzung durch den Staatsrat, vertreten durch die Regierung, gerichtet ist; verneint sie bei dem zweiten Antrage, der nicht gegen das Land, vertreten durch die Regierung, erging, sondern nur die Aufhebung des Staatsratsbeschlusses ohne Behauptung einer Verfassungsverletzung forderte, also nur einen Antrag gegen den Staatsrat als Behörde darstellte. Zur Entscheidung über Verfassungsverletzungen von Behörden aber ist der St. G. H. nicht berufen.

4.

„Soweit es sich um ihre verfassungsmäßigen Zuständigkeiten, um spezifisch sie angehende Verfassungsbestimmungen handelt“ [1]), ist auch den Landtagsfraktionen Parteifähigkeit vor dem St. G. H. zuzuerkennen. Sie stellen Verfassungsorgane dar, da sie zur Durchführung von Verfassungsbestimmungen bestimmt sind. Die ersten Entscheidungen des St. G. H. knüpften inbezug auf die Parteifähigkeit von Fraktionen der Volksvertretung noch an die weiteste Auslegung der alten Reichsverfassung an, daß nur unter außerordentlichen Umständen die Fraktionen den Bundesrat anrufen könnten. Diese Besonderheit war bei der Streitigkeit der Landtagsfraktion des Landeswahlverbandes Braunschweig wider das Staatsministerium Braunschweig betreffend Feststellung der einjährigen Wahlperiode gemäß § 5 des Braunschweigischen Gesetzes vom 15. November 1918 [2]) gegeben, da ein gemeinsamer Verfassungsbruch von Regierung und Mehrheit der Volksvertretung behauptet wird. Diese Entscheidung des vorläufigen St. G. H. vom 12. Juli 1921 sprach sich dahin aus, daß Art. 19 auch „für die Minderheit der Landesvertretung und die Masse der Wähler“ anwendbar sein müßte, um einem Zustand von Rechtlosigkeit abzuhelfen, wie es schon die Frankfurter Reichsverfassung vom 28. März 1849 in § 126 erstrebte. Die Antragsteller sind als Angehörige eines Landtags und einer Landtagsfraktion als Partei vor dem St. G. H. anzusehen, sie können Verfassungsverletzungen behaupten [3]). Gleicherweise lautete die folgende Entscheidung im R. G. Z. 104, S. 423 ff. dahin, daß auf Grund der erwähnten „besonderen Umstände“ eine Landtagsfraktion als Partei zugelassen werden könne. Die Begriffs-

---

[1]) Anschütz: Kom. d. R. V. 1929 zu Art. 19.
[2]) R. G. Z. 102, S. 415 ff. = D. J. Z. 1922, S. 368.
[3]) R. G. Z. 102, S. 422.

bestimmung der Verfassungstreitigkeit, vertreten durch Kahl in dem Verfassungsausschuß der Nationalversammlung, wurde hier zugrunde gelegt. Verfassungsstreitigkeiten sind alle Streitigkeiten, die die Auslegung oder Anwendung der Landesverfassung betreffen. Ein Antrag nach Art. 19 kann nicht nur von der Landesregierung gestellt werden, auch Teile des Landtags als Organschaftsträger müssen dieses Recht haben dürfen. In letzterem Falle [1]) handelte es sich zweifellos um eine Verfassungsstreitigkeit gemäß Art. 19 R. V., denn der Streit zwischen Landtag und Landtagsfraktion hatte die Auslegung und Anwendung des § 8 der Württembergischen Verfassung zum Gegenstande. Da behauptet wurde, daß die verfassungsmäßigen Rechte der Fraktion, gewährleistet in § 8, durch den Landtagsbeschluß verletzt seien, lag ein besonderer Fall im Sinne der Entscheidung vom 12. Juli 1921 vor. Der St. G. H. mußte darum zum Schutze dieser Minderheit angerufen werden können. Jedoch schon bei den folgenden Entscheidungen dieser Art sind die „besonderen Umstände" kein notwendiges Erfordernis mehr, um eine Fraktion parteifähig zu machen. Wohl knüpfen die Entscheidungen an die früheren an [2]), erklären aber ausdrücklich: „Eine Landtagsfraktion kann auch streitender Teil im Sinne von Art. 19 sein" [3]). Es handelt sich bei diesem Falle um den Antrag auf Feststellung der deutschnationalen Fraktion des früheren sächsischen Landtags, daß die §§ 6 und 11 des sächsischen Gesetzes über den Staatsrechnungshof vom 4. Juli 1922 mit Art. 48 der sächsischen Verfassung im Widerspruch ständen. Der Streit, ob ein Landesgesetz mit der Landesverfassung in Widerspruch stehe, ist ein Verfassungsstreit gemäß Art. 19 R. V., denn er betrifft die Auslegung der Landesverfassung. Der St. G. H. hat den Antrag anerkannt, die deutschnationale Fraktion des jetzigen Landtags gilt als aktiv legitimiert, da sie nach Auflösung und Neuwahl des sächsischen Landtags als neue Fraktion derselben politischen Partei den Streit vor dem St. G. H. fortsetzen kann, zu dessen Entscheidung der St. G. H. mangels eines zuständigen sächsischen Gerichtshofes angerufen werden kann. Desgleichen spricht sich die Entscheidung vom 18. Juni 1927 aus in Sachen von 12 Abgeordneten des braunschweigischen Landtags gegen den braunschweigischen Landtag

---

[1]) R. G. Z. 104, S. 423 ff. = D. J. Z. 1922, S. 368 ff.
[2]) D. J. Z. 1924, S. 67, „entsprechend R. G. Z. 102, S. 415 und 104, S. 423".
[3]) R. G. Z. 107, Anh. S. 19.

und das braunschweigische Staatsministerium [1]). Es handelte sich um einen Streit über die Auslegung und Anwendung von Art. 29 der Verfassung des Freistaates Braunschweig, also um eine Verfassungsstreitigkeit gemäß Art. 19 R. V. Die Entscheidung erklärt ausdrücklich: „Die Antragsberechtigung der Antragsteller ist nicht zu beanstanden", wobei sie sich auf die früher ergangenen Entscheidungen beruft. Die Parteifähigkeit der Landtagsfraktion steht demnach fest, wenn auch die meisten Streitfälle „die Besonderheit" der ersten Entscheidungen zum Gegenstande haben werden, daß die Fraktion als Minderheit die Volksvertretung und die Regierung wegen zusammen begangenen Verfassungsbruches angreift. Das Ausschlaggebende wird immer das Vorliegen einer Verfassungsstreitigkeit sein. So heißt es auch in der Entscheidung über die Zuständigkeit bei Streitigkeiten zwischen Landesorganen über die Ausführung objektiven Reichsverfassungsrechts und über die Verletzung von Beamtengrundrechten, bei der die deutschnationale Fraktion des preußischen Landtags gegen das Land Preußen, vertreten durch seine Regierung, Klage erhob [2]), daß diese Fraktion wohl als streitender Teil vor dem St. G. H. gelten könne; der St. G. H. verneinte lediglich in diesem Falle darum seine Zuständigkeit, weil die Beachtung individueller Grundrechte verlangt wurde, die keine Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 19 sind.

Abschließend kann man sagen, daß die Fraktionen der Volksvertretungen der deutschen Länder uneingeschränkt Klage gegen die Volksvertretung oder gegen die Regierung oder gegen beide gemeinsam erheben können. In diesem Zusammenhange müssen die Landtagsminderheiten erwähnt werden, die der feststehenden Minderheit der Fraktionen rein zahlenmäßig gegenüberstehen. Ihre unzweifelhaft organschaftliche Stellung berechtigt sie insbesondere zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen. Bei der Verletzung ihrer Rechte von der Mehrheit oder der Regierung kann die Minderheit als Klägerin vor dem St. G. H. auftreten. Die Rechtsprechung hat ausdrücklich ihre Parteifähigkeit zugesichert auf Grund der Entscheidung vom 18. Juni 1927 [3]) „über die Grenzen, in denen die Landtagsmehrheit einen von der Landtagsminderheit gestellten Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bei seiner Annahme ändern darf".

---

[1]) R. G. Z. 116, Anh. S. 45 ff. = J. W. 1928, S. 1058 ff.
[2]) D. J. Z. 1929, 1507 ff.
[3]) R. G. Z. 116, Anh. S. 45 ff. = J. W. 1928, S. 1058 ff.

12 Abgeordnete des braunschweigischen Landtags, also ein Viertel der gesamten Mitgliedschaft, stellen hier die nicht fraktionell gebundene Minderheit dar, der, weil ihr als Organ verfassungsrechtliche Befugnisse zustehen, der St. G. H. Parteifähigkeit zuerkannt hat. Die Parteifähigkeit der kleinsten Minderheit, des einzelnen Abgeordneten, ist wohl in der Wissenschaft [1]) anerkannt, aber durch eine Entscheidung des St. G. H. noch nicht praktisch geworden. Ihre Bejahung ist anzunehmen, da das in Frage kommende zuerkennende Schrifttum sich im allgemeinen denselben Grundsätzen unterwirft, wie sie aus der Rechtsprechung des St. G. H. ersichtlich sind. Der einzelne Abgeordnete ist als ein Teil des Landtags selbst Organ des Staates, der Verfassungsstreit muß, wenn er Parteifähigkeit beanspruchen will, in das Bereich seiner Organschaftssphäre fallen. Seine Klage stützt sich nicht auf die Verletzung von Minderheitsrechten, denn er stellt keine Fraktion dar, sondern auf die Verletzung objektiven Verfassungsrechts, die unter Umständen nichts mit seinen verfassungsmäßigen Rechten zu tun hat.

5.

Hiermit ist das Gebiet der Fragen über die Parteifähigkeit der Volksvertretungen abzuschließen. Das weitere Augenmerk ist nun zunächst auf die Stellung der Selbstverwaltungskörper und anderer juristischen Personen des öffentlichen Rechts in der Verfassungsgerichtsbarkeit zu richten. Seit die Selbstverwaltung der Gemeinden in Art. 127 R. V. gewährleistet wurde, gelten auch sie als Organschaftsträger im Staate nach Meinung des St. G. H. [2]). Es müssen demnach Verfassungsstreitigkeiten zwischen ihnen und den obersten Staatsorganen möglich sein; diese Streitigkeiten ziehen ihre Parteifähigkeit nach sich [3]), die aber nur der Gemeinde in ihrer Gesamtheit als Körperschaft des öffentlichen Rechts auf Grund ihrer Bedeutung im Staatsleben zuerkannt werden kann. Nicht hierher gehören ihre Minderheiten, deren Organschaft sich in der Gemeinde selbst und lediglich dort erschöpft. Die erste Feststellung der Parteifähigkeit von Gemeinden vor dem St. G. H. kommt in der Entscheidung vom 12. Januar 1922 [4]) zum Ausdruck in Sachen der Gemeinde Altendorf gegen Braunschweig und die Stadtgemeinde Holzminden auf Feststellung nach Art. 19 R. V.,

---

[1]) z. B. Anschütz: Reichsverfassung S. 107.
[2]) vgl. Anm. 1 auf S. 30 d. Arbeit.
[3]) Anschütz: Kom. z. Reichsverfassung zu Art. 19.
[4]) D. J. Z. 1922, S. 427.

daß das braunschweigische Gesetz vom 10. Mai 1921 über Eingemeindungen braunschweigischer Gemeinden ohne deren Zustimmung gegen die braunschweigische Verfassung und Art. 127 R. V. verstoße. Die hier interessierende Frage der Parteifähigkeit wird bejaht: Es könne die formelle Klageberechtigung der klagenden Gemeinde nicht bezweifelt werden. Die Gemeinde gilt als „ein durch die Landesverfassung anerkanntes und mit eigenen Rechten ausgestattetes Organ des Staatskörpers". Dies dürfte auch wie hier nur in Auftragsangelegenheiten des Staates der Fall sein, bei Selbstverwaltungsangelegenheiten ist der Ausdruck „Staatsorgan" für die Gemeinde anzuzweifeln. Eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Art. 19 ist gegeben, da die Gemeinde ihre Klage wegen behaupteter Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte erhebt. Der Standpunkt des St. G. H. ist in sämtlichen weiteren Entscheidungen immer wieder bestätigt worden. Es ist an die beiden Entscheidungen [1]) zu denken, die sich mit der Frage der Zulässigkeit von Zwangseingemeindungen in Mecklenburg-Strelitz befaßten. Bei dem ersteren Antrag handelt es sich im Gegensatz zu dem zweiten um eine Verfassungsstreitigkeit des Art. 19, Abs. 1, da eine Verletzung der Landesverfassung von Mecklenburg-Strelitz behauptet wird inbezug auf die Auslegung und Anwendung des Art. 39 des Landesgrundgesetzes von Mecklenburg-Strelitz und des § 5 der Städteordnung für diesen Freistaat. Antragstellerin ist die Stadt Strelitz. Sie muß als streitender Teil gemäß Art. 19 R. V. gelten können, da ihre organschaftliche Stellung, festgelegt in der Landesverfassung, ohne Zweifel ist. Ein letztes Beispiel für die Parteifähigkeit von Gemeinden gibt der Potsdamer Flaggenstreit, der zwischen dem Magistrat der Stadt Potsdam und der Fraktion der deutschnationalen Volkspartei des preußischen Landtags gegen Preußen entstand [2]). Der Gegenstand der anerkannten Verfassungsstreitigkeit innerhalb des Landes Preußen im Sinne von Art. 19 R. V. betraf die Weigerung des Potsdamer Magistrats, die Flaggenverordnung vom 8. August 1927 durchzuführen, mit der Begründung, daß diese Verordnung mit der preußischen Verfassung nicht vereinbar sei. Auch hier heißt es wieder unter Bezugnahme auf das Urteil des vorläufigen St. G. H. vom 12. Juli 1921, daß „hinsichtlich der Parteifähigkeit und der Sachlegitimation der Antragsteller Bedenken weder erhoben noch gegeben sind".

---

[1]) J. W. 1927, S. 456 ff.
[2]) R. G. Z. 121, Anh. S. 13 ff.

6.

Neben den eben behandelten Gebietskörperschaften stellen die Religionsgesellschaften Körperschaften des öffentlichen Rechts dar, bestätigt durch Art. 137 R. V., Abs. 5, die durch das Landeskonsistorium vertreten werden. Eine Landeskirche hat als Landesstelle nach Meinung des St. G. H. im Verfassungsleben des Staates organschaftliche Bedeutung, er hat ihr darum, sollte verletzend in ihr Zuständigkeitsbereich eingegriffen werden, das Recht zugestanden, Antragstellerin vor dem St. G. H. sein zu können, es sei denn, daß subjektiv-öffentliche Rechte zur Debatte stehen, für die die Verwaltungsgerichtsbarkeit kompetent ist. Die Religionsgesellschaften müssen in der Wahrung des sie betreffenden objektiven Verfassungsrechts beeinträchtigt sein. Damit begründet der St. G. H. ihre Organschaft, entgegen den Definitionen der Organlehre. Nur eine Verletzung der Rechtsausübung der Landeskirche begründe einen Verfassungsstreit nach Art. 19 R. V. und Parteifähigkeit vor dem St. G. H. Als Beispiel, daß die Rechtsprechung dieser Auffassung [1]) stattgab, ist die Zwischenentscheidung vom 15. Oktober 1927 in Sachen der evangelisch-lutherischen Landeskirche Sachsens gegen Sachsen [2]) zu nennen, die die behauptete Verpflichtung des Landes Sachsen zur Aufwertung von Staatsleistungen (Art. 173 R. V.) an die evangelisch-lutherische Landeskirche Sachsens zum Gegenstande hatte. Abgesehen davon, daß hier die neuerdings von der Praxis gehandhabte weitere Auslegung des Begriffes Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes zur Anwendung kam: Sie „sind nicht nur Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung einer Landesverfassung, sondern auch Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung solcher reichsrechtlichen Verfassungsvorschriften, die auf das Landesverfassungsrecht einwirken und es ergänzen", ist die Parteifähigkeit einer Landeskirche vor dem St. G. H. bejaht worden.

7.

Die Parteifähigkeit ist „schließlich auch, wenn sie um ihre landesverfassungsmäßig gewährleisteten Rechte streiten wollen, Privatpersonen, einzelnen Staatsbürgern" [3]) zugestanden worden, obwohl diese unzweifelhaft keine Staatsorgane darstellen. Das Zugeständnis des St. G. H. beruht hier wohl lediglich auf dem Gedanken des Rechtsschutzes in erweiternder Auslegung. Die

---

[1]) Anschütz: Kom. d. Reichsverf. zu Art. 19.
[2]) R. G. Z. 118, Anh. S. 1 ff. = J. W. 1928, S. 3252 ff.
[3]) Anschütz: Kom. d. Reichsverfassung zu Art. 19.

Rechtsprechung gibt ein Beispiel in der Entscheidung vom 10. Mai 1924 [1]) in Sachen der Ortsgruppe Nassau des vormals unmittelbaren Reichsadels gegen Preußen. Die reichsritterlichen Familien hatten rechtswidrige Eingriffe in das Recht ihrer Autonomie, garantiert in Art. 14 der deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815, durch das preußische Adelsgesetz vom 23. Juni 1920 behauptet. Die Standesvertretung machte ihre angebliche organschaftliche Stellung im Staate geltend, aus früherem Verfassungsrecht her, das nicht ausdrücklich aufgehoben war, obwohl nach Ansicht des preußischen Staatsministeriums die Befugnis der Selbstgesetzgebung mit Auflösung des deutschen Bundes stillschweigend für erledigt zu gelten hätte. Da aber die Aufhebung der Zuständigkeiten des ehemaligen Reichsadels, objektives Recht zu schaffen (das Leitmotiv des St. G. H. für die Bejahung seiner Zuständigkeit und die Parteifähigkeit der Antragsteller), zum mindesten strittig war, konnte die Legitimation der Antragsteller nicht beanstandet werden. Es hieß in der Entscheidung: „Der Streit über Existenz und Umfang eines solchen Rechtes (Selbstgesetzgebung) stellt eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Art. 19 dar." Schon die Befugnis „der Herstellung eines gleichförmigen Rechtszustandes auch hinsichtlich der Reichsangehörigen" eingangs Art. 14 der Bundesakte begründete die Parteifähigkeit des vormals reichsunmittelbaren Adels vor dem St. G. H. Die politische Bedeutsamkeit der Standesvertretungen ist durch die neue Verfassung aber gering geworden, der angeführte Einzelfall zieht darum keine wesentlichen praktischen Folgeerscheinungen nach sich.

8.

Die weitere Untersuchung hat sich mit der Parteifähigkeit der politischen Parteien zu befassen. Die einleitende Frage, ob das gesamte Volk Organ der Verfassung und somit Streitteil vor dem St. G. H. sein könne, ist trotz der verfassungsrechtlichen Zugeständnisse des Volksbegehrens und des Volksentscheids zu verneinen [2]). Denn das Staatsvolk kann sich verfassungsgemäß jederzeit seiner zuständigen Organe bedienen. Diese garantierten Organschaftsträger können die Interessen des Volkes gegenüber Verfassungsverletzungen, gemeinsam begangen von Regierung und Volksvertretung, als Parteien vor dem St. G. H. geltend machen.

Die Wahlvorschläge für die Wahlen zu den Landtagen erfordern die politischen Parteien. Die Parteifähigkeit der politischen

[1]) R. G. Z 111, Anh. S. 1 ff. = J. W. 1924, S. 1885 = D. J. Z. 1924, S. 805.

[2]) Poetsch in Arch. f. R. 42, S. 94.

Partei, das ist der Zusammenschluß von Wahlberechtigten zur Aufstellung eines Wahlvorschlages zur Förderung der Parteiziele, stützt sich nicht auf die von der Rechtsprechung anerkannte Parteifähigkeit der Fraktionen, obwohl diese Teile der außerhalb des Parlaments organisierten Parteien darstellen. „Ihre Parteifähigkeit in Verfassungsstreitigkeiten beruht darauf, daß sie der Volksvertretung angehören und in ihr zur Teilnahme an der staatlichen Willensbildung berufen sind. Die Volksvertretungen der neuzeitlichen Verfassungen setzen das Vorhandensein von Parteien voraus. Die Durchführung der Wahlen für die Volksvertretungen ist ohne sie nicht denkbar." [1]) „Mit ihnen rechnet denn auch die das Verhältniswahlverfahren näher regelnde Gesetzgebung" [2]), das entsprechend Art. 17 R. V. auch für die Wahlen zu den Volksvertretungen der Länder gilt. Der St. G. H. folgert aus der gesetzlich anerkannten engen Beziehung der Parteien zum Verhältniswahlverfahren und aus ihrem berechtigten Interesse daran, daß die politischen Parteien in Verfassungsstreitigkeiten, die eine Verletzung des Landesverfassungsrechts über die Wahl zum Landtage zum Gegenstande haben, als Antragsteller auftreten können. Selbstredend haben in diesen Wahlrechtsstreitigkeiten auch Fraktionen oder Regierung das Recht der Anrufung des St. G. H. Jedoch kann nicht lediglich eine Personenvereinigung als politische Partei gelten. Die Partei erfordert Zusammenschluß einer größeren Zahl von Staatsbürgern mit politischen Zielen und mit erkennbarer politischer Betätigung. Diesen Anforderungen hat z. B. nicht die Waldeckische Partei „Wirtschaftsbund" genügt, wie es der St. G. H. in seiner Entscheidung vom 12. Mai 1928 dargetan hat [3]). Desgleichen sind auch Ortsgruppen einer politischen Partei nicht befugt, Anträge beim St. G. H. zu stellen [4]). Die rein örtliche Parteigruppe ist keine das Reich oder ein Land umfassende Organisation wie jede parteifähige politische Partei. Die Ortsgruppe kann darum keinen Verfassungsstreit im Sinne von Art. 19 R. V. erheben. Die Zulassung der politischen Partei als Streitteil vor dem St. G. H. ist in der Entscheidung vom 17. Dezember 1927 [5]) ausgesprochen worden in Sachen des Landeswahlverbandes Hessen der Wirtschaftspartei und des Gaues Hessen der nationalsozialistischen Arbeiterpartei gegen Hessen. Gegenstand

---

[1]) Simons-Lammers: Rechtsprechung des St. G. H. 1929, S. 402.
[2]) Ebenda.
[3]) Bei Simons-Lammers S. 411 ff.
[4]) Entscheidung vom 12. Mai 1928 in Simons-Lammers S. 415 ff.
[5]) R. G. Z. 118, Anh. S. 22, 28 = J. W. 1929, S. 53 ff.

des Streites ist die Behauptung, § 17, Abs. 2 und 3 des hessischen Landtagswahlgesetzes vom 27. September 1927 verletze die Reichsverfassung. Es handelt sich nach Auffassung des St. G. H. mithin um eine Verfassungsstreitigkeit in der von ihm praktisch des öfteren gehandhabten weiteren Auslegung dieses Begriffes. Den politischen Parteien wurde die Führung dieser Streitigkeit zuerkannt [1]). Ihre durch die Rechtsprechung anerkannte Parteifähigkeit ist hier als Ausnahme unbestritten zu lassen, auch wenn die politischen Parteien kein Staatsorgan im eigentlichen Sinne darstellen. Denn würde man in Wahlrechtsstreitigkeiten nur die Fraktionen zulassen, so könnte es sich ergeben in einem Falle, bei dem die Wahl des Landtags und damit die Bildung der Fraktionen von dem bestrittenen Wahlrechte abhängig ist, daß eine interessierte Fraktion überhaupt nicht bestände. Damit würde den benachteiligten Wählern, die sich nicht an den St. G. H. wenden können, der verfassungsmäßige Rechtsschutz ganz fehlen. Um den einzelnen Staatsbürger indirekt zu schützen, ist das Zugeständnis der Parteifähigkeit politischer Parteien als ein wesentliches anzuerkennen. Es ist aber andererseits wohl zu weit gegriffen, analog anderen Zusammenschlüssen von Staatsbürgern als denen der politischen Parteien, etwa dem Kreise der Stimmberechtigten, die ein Volksbegehren herbeiführen können, die Anrufung des St. G. H. zu gestatten, wenn das Staatsministerium dieses Volksbegehren für unzulässig erklärt hat. Diesen Betrachtungen sind endlich noch Untersuchungen über die Stellung der kleinsten Minderheit im Staate bei Verfassungsstreitigkeiten, über die Stellung des einzelnen Staatsbürgers, anzufügen.

9.

Ganz abgesehen davon, daß weder das Volk insgesamt noch der kleinste Teil des Volkes, der Staatsbürger, als Organ im Sinne der Organlehre anzusehen ist, trotz seiner Zuständigkeit auf dem Gebiete des Wahl- und Stimmrechts, würde auch diejenige Ueberlegung zu weit gehen, dem einzelnen auf Grund der Loslösung der Streitteile von dem neuen Verfassungsstreitbegriff die Anrufung des St. G. H. zu gestatten. Von vornherein schalten bei dieser Untersuchung selbstverständlich die Streitfragen über die subjektiven Rechte des Individuums aus. Die Verletzung solcher Rechte kann der Staatsbürger weder als „Verfassungs-

[1]) Auf den gleichen Standpunkt stellte sich der St. G. H. in seiner Entscheidung vom 7. Juli 1928, in Simons-Lammers S. 321 ff.

beschwerde", wie sie die bayrische Verfassung kennt, noch im Wege der Popularklage vor dem St. G. H. geltend machen; hier fehlt deutlich das Reichsverwaltungsgericht. Die Einzelperson kann keine Rechte für sich aus Art. 19, Abs. 1 R. V. schöpfen. Streitende Teile können nicht „einzelne" sein [1]). Verletzungen verfassungsrechtlicher Zuständigkeiten des Staatsbürgers werden im Regelfalle von einem befugten Organ, etwa einer politischen Partei, geltend gemacht, um auf diesem Wege den verfassungsrechtlichen Schutz des Individuums zu verwirklichen, wenn es sich nicht um ihre subjektiv-öffentlichen Rechte, sondern ihre Eigenschaft als Kreationsorgan im Wahlrecht handelt. Als Beispiel hierfür, obwohl sich speziell der St. G. H. noch nicht mit der Parteifähigkeit des Staatsbürgers befaßt hat, sei ein Satz aus der Entscheidung vom 17. Dezember 1927 [2]) über die hessische Sache genannt: „Den benachteiligten Wählern würde dann", wenn die politischen Parteien in Wahlrechtsangelegenheiten parteiunfähig wären, „der verfassungsmäßige Rechtsschutz überhaupt fehlen, da man nicht so weit gehen kann, ihn dem einzelnen Staatsbürger zu gewähren" [3]). Mit Recht hat der St. G. H. in diesem und für ähnliche Fälle die Parteifähigkeit des einzelnen Staatsbürgers verneint.

C. Schluß.

Der St. G. H. ist in einigen seiner neuen Entscheidungen, wie mehrfach erwähnt, zu dem Ergebnis gelangt, den Begriff Verfassungsstreitigkeiten, die anerkannt das strittige Landesverfassungsrecht zum Gegenstande haben müssen, weitgehendst auszulegen inbezug auf Reichsverfassungsstreitigkeiten. Dieser Standpunkt erregt für zukünftige Wirkungen lebhafte Bedenken. Auch der bereits besprochene Kölner Juristentag von 1926 hat sich mit der Frage befaßt, ob sich die Ausdehnung der Zuständigkeit des St. G. H. auf solche Verfassungsstreitigkeiten empfehle [4]). Die entsprechenden Vorschläge von Anschütz und Mende waren bejahender Art. Man denke an den geplanten Abs. 2 des Art. 19 R. V.: „Der St. G. H. für das deutsche Reich

---

[1]) Jellinek: Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder S. 29.

[2]) J. W. 1929, S. 53 ff.

[3]) Desgl Entscheidung v. 17. Dezember 1927 in Simons-Lammers S. 345.

[4]) Naviasky: Grundprobleme der Reichsverfassung 1928, S. 101.

entscheidet ferner in Streitigkeiten Beteiligter über die Auslegung und Anwendung der Reichsverfassung, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reichs oder eines Landes zuständig ist.“ Damit wären aber unanfechtbar auch die bisher bestrittenen Klageerhebungen von Einzelpersonen über die Anwendung der Reichsverfassung bei dem St. G. H. zugestanden; der Begriff Verfassungsstreitigkeit wäre unabsehbar und gefahrvoll erweitert, die Auslegung des Reichsverfassungsrechts würde sich dann auch mit den grundrechtlichen Bestimmungen zu befassen haben. Die Staatsgerichtshofkompetenz für den Schutz individueller Rechte würde somit vernichtend auf die künftige, erforderliche Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit rückwirken, obwohl aus dem Kölner Beschlusse nicht eindeutig die Absicht hervorgeht, ob durch die Ausdehnung der Zuständigkeit des St. G. H. das Reichsverwaltungsgericht vollständig ausgeschaltet werden soll oder nur eine ergänzende Zuständigkeit geplant ist. Es wäre wünschenswert, wenn dem Reichsverwaltungsgericht als wichtiger Einrichtung seine Lebensfähigkeit und Geltung zugestanden würde. Jedoch scheinen hier manche Fragen und Möglichkeiten einer noch nicht abgeschlossenen Entwicklungsreihe gegeben zu sein.

Lebenslauf

Ich, Anny Laura Hackemann, bin geboren am 9. Juni 1905 in Schalke, Kreis Gelsenkirchen in Westfalen als Tochter des damaligen Oberingenieurs Hermann Hackemann und seiner Frau Albertine, geb. Camphausen.

Nach einem Jahre verlegten meine Eltern ihren Wohnsitz nach Danzig und ließen sich später, als ich das schulpflichtige Alter erreicht hatte, in Elbing in Westpreußen nieder. Hier besuchte ich bis zum Ausbruch des Krieges das Städtische Lyzeum. Die Russeninvasion und die Teilnahme meines Vaters am Kriege veranlaßten meine Mutter, mit mir für zwei Jahre nach Bochum in Westfalen zu gehen. 1916 kehrten wir nach Elbing zurück. Nach Absolvierung des Lyzeums trat ich in das Oberlyzeum ein.

Im Oktober 1919 trat mein Vater als Direktor in die Leitung des Arbeitgeberverbandes der Oberschlesischen Bergwerks- und Hüttenindustrie in Kattowitz ein. 1922 folgten wir ihm dorthin nach. In Kattowitz besuchte ich die Studienanstalt bis zur Oberprima. Als dann durch die Grenzziehung eine Weiterführung des deutschen Lehrplanes in Frage gestellt war, ging ich in Ermangelung der polnischen Sprachkenntnisse nach Görlitz in Schlesien auf die Oberrealschule, wo ich 1924 das Abiturienten-Examen bestand.

Die ersten drei Semester studierte ich die Rechtswissenschaften in Jena, weitere zwei Semester in Heidelberg und darauf zwei Semester in Breslau. Im Wintersemester 1927/28 ging ich wieder nach Jena, um dort mein Studium zu beenden. Eine langwierige Lungenentzündung zwang mich, fast ein Jahr lang das Studium zu unterbrechen. Nach meiner Wiederherstellung kehrte ich nach Breslau zurück, wo ich mir im Januar 1930 von Geheimrat Professor Dr. Helfritz das Doktor-Thema „Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshof bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes“ zur Bearbeitung geben ließ.

Am 22. Juli 1930 promovierte ich an der Breslauer Universität zum Doktor juris.